

MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

EU:N KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN VAIKUTTAVUUS MALISSA

Pro gradu - tutkimus

Mikko Keltanen

SMVIR15

Kansainvälinen turvallisuus

Huhtikuu 2017

Kurssi Sotatieteiden maisterikurssi 6, viranomaisyhteistyön koulutusohjelma	Opintosuunta Kansainvälinen turvallisuus
Tekijä Mikko Keltanen	
Opinnäytetyön nimi EU:N KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN VAIKUTTAVUUS MALISSA	
Oppiaine, johon työ liittyy Strategia	Säilytyspaikka Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
Aika Huhtikuu 2017	Tekstisivuja 93 Liitesivuja 9
<p>TIIVISTELMÄ</p> <p>Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää onko Euroopan unionin kriisinhallinta Malissa vaikuttavaa ja kokonaisvaltaista. EU:n kriisinhallinta on jakautunut siviilikriisinhallintaan ja sotilaalliseen kriisinhallintaan ja nämä toiminnot ovat pääasiassa erillään. EU:lla on kuitenkin poliittinen tahtotila edistää kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta. Malissa toimii sekä EU:n sotilaskoulutusoperaatio EUTM Mali että siviilikriisinhallintamissio EUCAP Sahel Mali. Kriisinhallinnan vaikuttavuuden osalta Mali tarjosi hyvän tarkastelumahdollisuuden sekä EU:n toiminnan kattavuuden kautta että konfliktin kehittymisen suhteen.</p> <p>Tutkimus toteutettiin laadullisena tutkimuksena, jossa konfliktianalyysin ja tukevin kvalitatiivisen tutkimuksen menetelmin tarkasteltiin Malin konfliktia. Tällä luotiin tausta kriisinhallinnan tarkastelulle. EU:n kriisinhallintaa tarkasteltiin sisältöanalyysillä ja puolistrukturoiduilla asiantuntija-haastatteluilla. Tutkimusta varten haastateltiin 10 siviili- ja sotilashenkilöä.</p> <p>Konfliktianalyysin tuloksena oli, että Malin konflikti ei ole rauhoittunut vaikka avoin sota onkin päättynyt. Rauhanneuvotteluiden jälkeen osa ryhmittymistä luopui aseellisesta kapinasta, mutta rauhansopimus ei kattanut kaikkia ryhmittymiä. Konfliktin perussyyt tukevat yhä heikon turvallisuustilanteen aiheuttamaa epävarmuutta ja ruokkivat aseellisten ryhmien toimintaa.</p> <p>EU:n kriisinhallinta Malissa ei ole kokonaisvaltaista. EU:n rakenteet rajoittavat strategista kokonaisvaltaisuutta ja nykyisellään Malissa on vain käytännön tarpeista syntyneitä tilapäisiä yhteistyö-rakenteita toimijoiden välillä. EU:n kriisinhallinta on pystynyt vaikuttamaan Malin valtion turvallisuustoimijoihin kuten asevoimiin ja poliisiin, mutta vaikuttavuus ei ole ollut riittävää. Valtion rakenteelliset ongelmat kuten heikko johtaminen ja laajalle levinnyt korruptio heikentävät viranomaisten toimintakykyä ja tehokkuutta. EU:n globaalistrategian asettamia tavoitteita kriisinhallinta tukee jossain määrin, mutta toiminta on enemmänkin turvallisuushkia rajoittavaa eikä torjuvaa.</p> <p>Tutkimuksessa tultiin johtopäätökseen, että jos EU pyrkii kokonaisvaltaisempaan kriisinhallintaan, jäsenmaiden poliittisen tahdon tulee tukea kriisinhallinnan rakenteiden muutosta ja strategisen tason kehittämistä sekä aktiivisesti pyrkiä kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan kaikilla tasoilla. Kokonaisvaltaisuuden kautta pystytään myös parantamaan vaikuttavuutta kun kriisinhallintatoimijat pystyvät vastaamaan moniulotteisesti nykyaikaisten konfliktien muodostamiin haasteisiin.</p>	
<p>AVAINSANAT</p> <p>EU; kokonaisvaltaisuus; kriisinhallinta; kriisit; Mali; Malin konflikti; Malin kriisi; vaikuttavuus</p>	

SISÄLLYSLUETTELO

KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO	5
LYHENNELUETTELO	6
1 JOHDANTO	1
1.1 PERUSTEET TUTKIMUKSELLE JA AIKAISEMPI TUTKIMUS.....	1
1.2 TUTKIMUSONGELMA, VIITEKEHYS, RAJAUKSET JA RAJOITTEET	3
1.3 TUTKIMUKSEN RAKENNE JA RAJAUKSET	5
1.4 KESKEISET KÄSITTEET JA MÄÄRITELMÄT.....	6
2 TUTKIMUKSEN TEORIANÄKÖKULMAT.....	11
2.1 ENSISIJAINEN TEORIANÄKÖKULMA: ENGLANTILAINEN KOULUKUNTA	11
2.2 TUKEVA TEORIANÄKÖKULMA: NORMATIIVINEN TEORIA.....	15
2.3 TEORIAKEHYSTEN SUHDE EU:N KRIISINHALLINTAAN MALISSA	17
3 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA.....	21
3.1 KVALITATIIVINEN TUTKIMUS.....	22
3.2 PUOLISTRUKTUROITU HAASTATELUTUTKIMUS	24
3.3 KONFLIKTIANALYYSI.....	26
3.4 VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINNIN MITTARIT	32
4 MALIN KONFLIKTI, SENKEHITTYMINEN JA NYKYTILA.....	35
4.1 KONFLIKTIANALYYSI MALISTA	36
4.2 TOIMIJAT:	39
4.2.1 Malin asevoimat ja viranomaiset	40
4.2.2 Tuaregit ja jihadistit.....	44
4.2.3 EU Training Mission Mali.....	46
4.2.4 EUCAP Sahel Mali.....	47
4.2.5 MINUSMA sekä muut kansainväliset toimijat.....	48
4.3 MALIN SISÄLLISSODAN KULKU 2012–2013	50
4.3.1 Sodan alku, sotilasvallankaappaus ja kapinallisten offensiivi	51
4.3.2 Kansainvälisten toimijoiden mukaan tulo konfliktiin.....	52
4.3.3 Kapinallisten välirikko, sodankäynnin muutos ja rauhanprosessi	53
4.4 JOHTOPÄÄTÖKSET MALIN KONFLIKTIN KEHITTYMISESTÄ JA ARVIO TULEVAISUUDESTA	57
5 EU:N GLOBAALISTRATEGIA JA ALUEELLISET STRATEGIAT	59
5.1 KRIISINHALLINNAN SUHDE GLOBAALISTRATEGIAAN JA ALUEELLISIIN STRATEGIOIHIN	63
6 EU:N KOKONAISVALTAINEN KRIISINHALLINTA	66
6.1 EU:N KOKONAISVALTAINEN KRIISINHALLINTA.....	67
6.1.1 Kriisinhallinnan sopimuksellinen ja strateginen tausta.....	67
6.1.2 EU:n koulutusoperaatioiden johtoesikunta MPCC	69
6.1.3 Kriisinhallinnan rahoitus	70

6.1.4	EU:n kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan haasteet ja ongelmat	71
6.2	EU:N KRIISINHALLINNAN KOKONAISVALTAISUUS MALISSA	74
6.3	JOHTOPÄÄTÖKSET EU:N KOKONAISVALTAISESTA KRIISINHALLINNASTA	78
7	KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN VAIKUTTAVUUS	79
7.1	VAIKUTTAVUUDEN PERUSPERIAATTEET JA MITTARIT	79
7.2	EU:N KRIISINHALLINNAN VAIKUTTAVUUS MALISSA	80
7.3	VAIKUTTAVUUS EU:N GLOBAALISTRATEGIAN NÄKÖKULMASTA	84
7.4	JOHTOPÄÄTÖKSET EU:N KRIISINHALLINNAN VAIKUTTAVUUDESTA MALISSA	86
8	JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSELLINEN KRITIIKKI.....	87
8.1	VASTAUS TUTKIMUSONGELMIIN	88
8.2	EU:N MAHDOLLISET VAIHTOEHDOT KRIISINHALLINNAN KOKONAISVALTAISUUDEN JA VAIKUTTAVUUDEN PARANTAMISEKSI	90
8.3	TUTKIMUKSEN KRITIIKKI	91
8.4	TULEVAISUUSPOHDINTA JA MAHDOLLINEN JATKOTUTKIMUS	93
LÄHTEET.....		94
LIITTEET.....		104

KUVA- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuva 1 Englantilaisen koulukunnan ja normativismin suhde EU:n globaalistrategiaan ja yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan.....	20
Kuva 2 Tutkimuksen osa-alueet ja työmenetelmät	22
Kuva 3 Toimijakartta, esimerkki	29
Kuva 4 Kausaliteettiketjut konfliktin kehittämisessä.....	31
Kuva 5 Konfliktin eskaloitumisen vaiheet ja ulkopuolisen intervention muodot (Mason & Rychard, 2005).....	32
Kuva 6 MoE ja MoP -mittareiden käyttö eri tavoitetasoilla.....	34
Kuva 7 Malin kartta	35
Kuva 8 Kausaliteettikuvaaja konfliktista.....	37
Kuva 9 Kansainvälisten toimijoiden roolit ja yleistavoitteet.....	40
Kuva 10 Aikajana Malin konfliktista 2011-2015	51
Kuva 11 Malin konfliktin osapuolten suhteet vuonna 2012.....	52
Kuva 12 Malin konfliktin osapuolten suhteet vuonna 2013.....	53
Kuva 13 Malin konfliktin osapuolten suhteet vuonna 2014/2015.....	57
Kuva 14 EU:n globaalistrategian ja yhdistetyn kriisinhallinnan mahdollistamat toimet	65
Kuva 15 EU:n kokonaisvaltaisuuden ulottuvuudet	67
Kuva 16 EU:n kriisinhallinnan suunnittelun prosessiketju	73
Kuva 17 Clauswitzilainen rako poliittisten tavoitteiden ja käytännön tavoitteiden välillä	79
Taulukko 1 Tutkimuksen lähteiden ja menetelmien keskinäiset suhteet	22
Taulukko 3 Hocker-Wilmot -mallin osa-alueet.....	28

LYHENNELUETTELO

AFRICOM	Yhdysvaltojen asevoimien Afrikan operaatioista vastaava yleisesikunta
AQIM	al-Qaida Islamilaisessa Maghrebissa
CMC	Kriisinhallintakeskus
COIN	Counter-insurgency (vastakumouksellinen sota)
CPCC	Civilian Planning and Conduct Capacity (EU:n siviilikriisinhallinnan strategisen suunnittelun ja toteutuksen osasto)
DDR	Disarmament, demobilization, reintegration (aseistariisunta, demobilisointi ja yhteiskuntaan uudelleen integrointi)
DG DEVCO	EU:n kehitysapuvirasto
DG ECHO	EU:n katastrofiapuvirasto
ECOWAS	Länsi-Afrikan talousyhteisö
EUMC	EU:n pysyvä sotilaskomitea
FINCENT	Puolustusvoimien kansainvälinen keskus
GSPC	Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat (Rukouksen ja taistelun salafistinen ryhmä)
GTIA	Groupement tactique interarmes (Malilainen taisteluosasto)
IECEU	Improving the Effectiveness of the Capabilities in EU Conflict Prevention (EU:n kriisinhallinnan tehokkuutta tutkiva projekti)
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (YK:n rauhanturvaoperaatio Malissa)
MNLA	Mouvement national de libération de l’Azawad (Anzawadin itsenäisyyden kansallinen liike)
MOJWA	Movement for Oneness and Jihad in West Africa (Yhtenäisyyden ja Jihadin Liike Länsi-Afrikassa)
MPCC	Military Planning and Conduct Capacity (EU:n sotilaallisten koulutusoperaatioiden johtoesikunta)
PKO	Peacekeeping Operations
PSC	EU:n poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea

EU:N KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN VAIKUTTA- VUUS MALISSA

1 JOHDANTO

Malin kriisi on yksi EU:n kriisinhallinnan merkittävistä virstanpylväistä, koska se on Somalian ohella ainoa kriisialue, jossa toimii sekä siviilikriisinhallinta missio että sotilaallisen kriisinhallinnan operaatio. EU:n kriisinhallinnan ollessa nyt muutoksessa muuttuneiden uhkakuvien sekä EU:n globaalistrategian ohjaaman pyrkimyksen yhtenäisemmälle näkemykselle kriiseihin vastaamisesta, EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuuden ja kokonaisvaltaisuuden tutkiminen on hyvin ajankohtaista. Vaikuttavuuden osalta myös YK:n kriisinhallinnan viimeaikaiset epäonnistumiset Etelä-Sudanissa ja Kongon Demokraattisessa tasavallassa antaa potentiaalia tutkia onko EU:n kriisinhallinta vaikuttavampaa vai myös osaltaan altis epäonnistumisille. Malin ja Malin kriisi on kiinnostava myös kansallisella tasolla, koska Suomi on myös aktiivisesti mukana Malissa tapahtuvassa kriisinhallinnassa ja lisäsi osallistumistaan Malissa Pariisin terrori-iskujen jälkeisen EU:n puolustuksen yhteisvastuulausekkeen aktivoinnin jälkeen.

1.1 Perusteet tutkimukselle ja aikaisempi tutkimus

Mali on tällä hetkellä yksi laaja-alaisimmista kriisinhallintakokonaisuuksista sekä Euroopan Unionin tasolla että laajemman kansainvälisen yhteisön tasolla. Ranskan intervention ja sitä seuranneen tilanteen osittaisen pysähtymisen jälkeen, EU on pyrkinyt toteuttamaan kriisinhallintaa sekä sotilaallisesti että siviilitoimijoiden kautta. Tästä pyrkimyksestä huolimatta kriisinhallinta Malissa ei välttämättä ole niin kokonaisvaltaista kuin se ensisilmäyksellä vaikuttaa. Malin nykyinen tilanne, jossa maassa on useita vahvoja kriisinhallintatoimijoita sekä osittain jäänyt sisäinen konflikti, tarjoaa hyvän taustan tutkia EU:n kriisinhallinnan eri ulottuvuuksia.

EU:n kesäkuussa 2016 julkaistu globaalistrategia linjaa EU:n strategiset päämäärät, jotka linkittyvät vahvasti myös kriisinhallintaan ja sen merkitykseen unionin yhteiselle ulko- ja turvallisuuspolitiikalle. Tarkastelemalla Malin kriisiä ja EU:n kriisinhallintaa Malissa globaalistrategian kautta tutkimukselle pystytään luomaan viitekehys. Tässä kehyksessä kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan potentiaali ja vaikutusmahdollisuudet voidaan yhdistää EU:n yleisiin tavoitteisiin ja päämääriin.

Kriisinhallinnan luonteesta johtuen Malissa on myös hyvät mahdollisuudet tutkia sekä eri toimijoiden toimintaa että näiden toiminnan vaikuttavuutta erityisesti kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan näkökulmasta. Malin konfliktin ja kriisinhallinnan tutkimuksella voidaan myös nostaa esille aukkoja EU:n operatiivisessa toiminnassa. Esimerkiksi voidaan nostaa EUTM Malin ja EUCAP Sahel Malin teoreettisesti yhteneväiset strategiset päämäärät jotka tulevat muun muassa EU:n globaalistrategiasta sekä Sahelin aluestrategiasta, mutta joiden synergiamahdollisuuksia ei kuitenkaan noteerata missioiden tai operaatioiden mandaateissa tai operatiivisessa toiminnassa.

Tällä hetkellä Malissa olevat EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan operaatio EUTM Mali ja siviilikriisinhallintamissio EUCAP Sahel Mali ovat huomionarvoisia, koska Malissa EU:lla on jonkin asteinen pyrkimys kokonaisvaltaisuuteen. EU:n kriisinhallinta siellä toimii esimerkkinä EU:n sisäisten toimijoiden erillisyydestä. Malissa on kaksi rinnakkain toimivaa ja pääasiassa yhtenäisiin strategisiin tavoitteisiin tähtäävää organisaatiota, jotka eivät kuitenkaan toimi suoranaisesti yhdessä. Malin konflikti ja kansainvälisen yhteisön, erityisesti EU:n, monivaiheinen ja -ulotteinen kriisinhallinta tarjoaa hyvän ja laajan tarkastelupohjan kriisinhallinnan ja sen vaikuttavuuden tutkimiselle. Kuitenkin on epäselvää mikä on ollut näiden operaatioiden ja missioiden vaikuttavuus ja ovatko ne todellisuudessa kokonaisvaltaisia toimijoita. Tutkielma pyrkii kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta arvioimalla löytämään sekä toimivia toimintatapoja ja kokonaisuuksia että aukkoja, joihin vaikuttamalla tulevaisuudessa kriisinhallinnan vaikuttavuutta pystyttäisiin tehostamaan.

Aiempaa tutkimusta EU:n kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta ja sen vaikuttavuudesta on tehty vähän. Siviilikriisinhallintaa ja sotilaallista kriisinhallintaa on käsitelty tutkimuksissa itsenäisinä toimijoina, mutta niiden välistä vuorovaikutusta ei ole käsitelty varsinkaan maa-kohteisessa tarkastelussa. EU:n kokonaisvaltaista kriisinhallintaa on tutkittu sekä Suomessa että kansainvälisesti. Sen suhdetta EU:n globaalistrategiaan ei ole kuitenkaan tutkittu vielä laajasti johtuen globaalistrategian suhteellisen tuoreesta julkaisuajankohdasta johtuen. Kuitenkin suomalainen ajatushautomo Safer Globe Finland on tehnyt yleistasoisen tutkimuksen EU:n kriisinhallinnasta ja globaalistrategian sille tarjoamista toimintamahdollisuuksista.¹ Vaikuttavuuden osalta yksi merkittävimmistä tutkimuksista on Improving the Effectiveness of the Capabilities in EU Conflict Prevention (IECEU) -projekti, jossa usean eri tutkimuslaitoksen ja organisaation muodostama konsortio tutkii EU:n kriisinhallinta kapasiteettia ja siviili- ja sotilaallisen kriisin-

¹ Safer Globe, 2016

hallinnan vaikuttavuutta. Projektin tarkoituksena on tarkastella hyviä toimintatapoja ja kehittämispotentiaalia erityisesti liittyen EU:n siviilikriisinhallintakapasiteettiin ja rauhanrakennustoimintaan. Konsortiota johtaa suomalainen Laurea-ammattikorkeakoulu ja mukana ovat myös Puolustusvoimien kansainvälinen keskus (FINCENT) sekä siviilikriisinhallintamissioista Suomessa vastaava Kriisinhallintakeskus (CMC). IECEU:n loppuraporttia ja lopulliset tutkimustulokset julkaistaan vuonna 2018, joten tutkimuksen löydöksiä ei pystytä tarkastelemaan tämän tutkimuksen kirjoittamisen aikana.² Varsinaista Malin konfliktia sekä Sahelin alueen laajempaa epävakautta on tarkasteltu useissa tutkimuksissa ja artikkeleissa vastakumouksellisen sodan sekä terrorismin leviämisen että sen torjunnan näkökulmista ja näissä tutkimuksissa myös kriisinhallintaa on käsitelty osana näitä toimintoja.³

1.2 Tutkimusongelma, viitekehys, rajaukset ja rajoitteet

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymykset jakautuvat kolmeen kategoriaan: ensisijaiseen tutkimuskysymykseen, sekundäärisiin tai toissijaisiin tutkimuskysymyksiin sekä tukeviin ja taustoittaviin tutkimuskysymyksiin, niin sanottuihin nolla-kysymyksiin.

Ensisijaiset kysymykset ovat *”onko EU:n kriisinhallinta kokonaisvaltaista Malissa”* sekä *”mikä on EU:n kriisinhallintaoperaatioiden ja -missioiden vaikuttavuus Malissa?”*. Näihin kysymyksiin vastataan ensisijaisesti luvuissa 6 EU:n Kokonaisvaltainen kriisinhallinta ja 7 Kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuus.

Ensisijaisia tutkimuskysymyksiä tuetaan toissijaisilla tutkimuskysymyksillä joita ovat:

”kuinka Malin kriisi kehittyi ja kuinka se näyttäytyy kriisinhallinnan näkökulmasta”, ”kuinka kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta voidaan mitata?” sekä

”ovatko EU:n Malissa toimivat kriisinhallintatoimijat linjassa EU:n globaalistrategian tavoitteiden kanssa?”.

Tutkimuksen taustoittavia tutkimuskysymyksiä ovat:

”mikä on EU:n kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan määritelmä” ja

”mitkä ovat EU:n globaalistrategian kriisinhallinnalle olennaiset tavoitteet”.

Tutkielman perustarkoitus on selvittää EU:n kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuus Malissa ja kuinka se tukee EU:n globaalistrategian tavoitteiden saavuttamista. Tähän pyritään vastaamalla tutkielman primääriseen tutkimuskysymykseen, joka on *”mikä on EU:n kriisinhallintaoperaatioiden ja -missioiden vaikuttavuus Malissa?”*. Useissa eri EU:n strategioissa, myös

² Improving the Effectiveness of Capabilities in EU Conflict Prevention, 2015

³ Cline, 2007; Merari, 2007; Chauzal, 2015

globaalistrategiassa, painotetaan kokonaisvaltaista lähestymistapaa kriiseihin ja niiden ratkaisuun. Tämän painotuksen perusteita ja näkyvyyttä operatiivisessa kriisinhallinnassa tarkastellaan toisessa primäärikysymyksessä ”onko EU:n kriisinhallinta kokonaisvaltaista Malissa?”.

Tutkimuksessa käsitellään Malissa toimivia Euroopan Unionin sotilaskoulutusoperaatio EU Training Mission Malia (EUTM Mali) sekä EU:n siviilikriisinhallintamissiota EUCAP Sahel Malia. ja tutkimuksessa pyritään kartoittamaan näiden kahden toimijan välistä kokonaisvaltaisuuden astetta ja vaikuttavuutta asiantuntijahaastatteluun pohjautuvalla analyysillä. Tutkimuksessa lyhenteillä EUTM ja EUCAP tarkoitetaan Malissa toimivia kriisinhallintaoperaatiota ja -missiota. Muualla toimivia sotilaskoulutusoperaatioita ja siviilikriisinhallintamissioita tarkoitettaessa lyhenteen lisäksi käytetään myös maata erottamaan termit toisistaan.

Pääpainopisteenä operaatioiden ja missioiden tarkastelussa on niiden kokonaisvaltaisuus sekä vaikuttavuus Malin kriisin hallintaan ja ratkaisuun EU:n määrittämien mandaattien puitteissa. Vaikuttavuutta arvioidaan asiantuntijahaastatteluiden pohjalta käyttäen viitekehyksenä kahdelle mittarille perustuvaa mittaristoa. Mittaristo keskittyy tarkastelemaan missioiden ja operaatioiden toimintaa measurement of effectiveness (MoE) ja measurement of performance (MoP) -mittareilla. Measure of Effectiveness (MoE) -mittarilla arvioidaan sitä, onko organisaatiolle annetut tehtävät oikeat tavoitteiden saavuttamista varten. MoE:n voidaan nähdä vastaavan kysymykseen ”tehdäänkö oikeita asioita?”. Measure of Performance (MoP) -mittarilla arvioidaan sitä kuinka hyvin tai tehokkaasti organisaatio toteuttaa annetut tehtävät tavoitteet silmällä pitäen. MoP:in voidaan nähdä vastaavan kysymykseen ”tehtiinkö asia oikein?”.⁴ Mittariston tarkoituksena on myös tarjota analyysipohja sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan välisten synergiaetujen löytämiselle. Mittaristoa sekä MoE:ssä että MoP:ssä käsitellään tarkemmin kappaleessa 7.1. Tätä tutkimusta varten mittaristo valittiin, koska mittarit ovat osa Yhdysvaltojen asevoimien suunnitteluprosessia ja ovat osoitettu tällä tavoin soveltuvaksi sotilaallisen toiminnan arviointiin. Siviilikriisinhallinnan ollessa suhteellisen lähellä prosesseissaan sotilaallista kriisinhallintaa, mittariston periaatteet voidaan ulottaa ongelmitta myös sen puolelle.

Vaikuttavuuden arvioinnin lisäksi tutkielmassa pyritään tarkastelemaan EU:n kriisinhallinnan toimijoiden kokonaisvaltaisuuden astetta ja sitä olisiko kriisinhallinnassa saavutettavissa parempaa vaikuttavuutta syvemmällä kokonaisvaltaisuudella sotilas- ja siviilitoimijoiden välillä.

⁴ Kem, 2009; Yhdysvaltain puolustusharakomentajien neuvosto, 2011; Yhdysvaltain ilmavoimien doktriiniosasto, 2012

Tämä pyritään selvittämään vertailemalla EUTM Malin ja EUCAP Sahel Malin toimintoja, yhteistoiminnan laajuutta ja toiminnan läpileikkaavuutta. Kriisinhallinnan strategisena ja tavoitteellisena tasona tutkielmassa pidetään EU:n globaalistrategian tavoitteita.

1.3 Tutkimuksen rakenne ja rajaukset

Tutkimus keskittyy käsittelemään EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan toimijoita, jotka toimivat poliittisen kriisinhallinnan kentässä humanitäärisen avun tai kehitysavun sijaan. Tutkimuksessa ei käsitellä humanitäärisen avun tai kehitysavun toimintoja tai toimijoita. Nämä toimijat ovat osa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, mutta ne rajautuvat mandaattiansa ja päämääriensä takia pois tutkimuksessa käsiteltävistä kriisinhallintatoimijoista. EU:n toimittama humanitäärinen apu kuuluu eri hallintorakenteen alle ja toimivat eri tavoin kuin sotilaalliset kriisinhallintaoperaatiot ja siviilikriisinhallintamissiot. Myös tästä syystä nämä toimijat on rajattu tutkimuksen tarkastelualueen ulkopuolelle. Humanitääristen toimijoiden lisäksi tutkimuksesta on rajattu pois EU:n suora poliittinen toiminta, EU:n virallinen edustusto. EU:n virallisen edustuston voidaan nähdä tekevän kriisinhallintaa, mutta virallisen edustuston toimiessa lähes kokonaan korkeammalla poliittisella tasolla ja erillään EUTM Malista ja EUCAP Sahel Malista, sen vaikutus kokonaisvaltaisuuteen on rajoitettu ja tästä syystä edustusto on rajattu tutkielman ulkopuolelle.

Ajallisesti tutkimuksessa käsitellään Malin kriisiä vuodesta 2012 eteenpäin. Maantieteellisesti tutkimus on rajattu EU:n EUTM Malille ja EUCAP SAHEL Malille määrittelemiin toiminta-alueisiin, jotka ovat Malin kansainvälisesti tunnustettu valtiollinen alue ennen vuotta 2012. Ajallisen rajauksen tarkoituksena on antaa riittävä tausta konfliktista ja sen kehityksestä tarkasteltaessa kansainvälistä interventiota ja EU:n kriisinhallinnan aloittamista Malissa. Maantieteellisen rajauksen tarkoitus on keskittää tutkimus Maliin, vaikka tutkimuksessa käsiteltävät ongelmat ovat yhteydessä myös muihin Sahelin alueen maihin.

Tässä tutkimuksessa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa käsitellään rajatun määritelmän mukaisesti, keskittyen pääasiallisesti sotilaalliseen kriisinhallintaan ja siviilikriisinhallintaan. Tämä lähestymistapa on tietoinen valinta, jotta tutkimuksen aihepiiri ja osa-alueet pysyvät tutkimusajatuksen mukaisina. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta ja muut tutkimukseen liittyvät käsitteet käsitellään tarkemmin luvussa 1.4.

Tutkimuksen empiirinen aineisto hankittiin asiantuntijahaastatteluilla. Näistä haastatteluista saatuja näkökulmia verrattiin EU:n kriisinhallinnan asiakirjoihin kuten mandaatteihin ja strategioihin. Asiantuntijahaastatteluiden rakenne on käyty tarkemmin läpi luvussa 3.2. Malin konfliktia taustoitettiin konfliktianalyysillä, jonka tarkoituksena on luoda viitekehys sille mihin kriisinhallinta Malissa vastaa ja mihin sillä pyritään. Konfliktianalyysin metodologia käsitellään luvussa 3.3 ja itse analyysi on luvussa 4. Kriisinhallinnan vaikuttavuutta on tarkasteltu yhdessä asiantuntijahaastatteluiden materiaalin ja erillisten mittareiden kanssa. Mittarit ja kriisinhallinnan vaikuttavuuden peruseriaatteet on käsitelty luvuissa 3.4 ja 7.1.

1.4 Keskeiset käsitteet ja määritelmät

Tutkimuksessa käytettävät käsitteet eivät ole itsestään selviä ja vaihtelevat toimijasta ja käsittely-yhteydestä riippuen. Käsitteiden määrittely on tarpeellista, jotta käsitteiden sisäiset ja keskinäiset ristiriidat pystytään välttämään ja varmistamaan, että tutkimus on mahdollisimman yhtenäinen tältä kannalta.

Tutkimuksessa käytettävät käsitteet ja määritelmät on järjestetty tässä kappaleessa aakkosellisesti. Käsitteet ja määritelmät on pyritty kuvaamaan tässä kappaleessa yleisluontoisesti ja niitä täsmennetään myöhemmissä kappaleissa niiltä osin kuin Malin konfliktin ja tutkimuksen aihepiiri sitä vaatii.

Asymmetrinen sota

Asymmetrinen tai epäsymmetrinen sodankäynti on kahden epäsuhtaisen osapuolen välinen sota. Epäsuhta muodostuu yleensä toisen osapuolen teknisestä tai määrällisestä ylivoimasta. Jotta voimasuhteita pystytään tasapainottamaan, altavastaajana oleva osapuoli siirtyy käyttämään tavanomaisesta poikkeavia sodankäynnin tapoja. Tällaisia tapoja ja menetelmiä voivat olla esimerkiksi sissisota, terrorismi tai hajautetussa muodossa tapahtuva taistelu. Yhdysvaltain määritelmä asymmetrisestä sodasta on kumouksellisten organisaatioiden sodankäyntitapa, josta ei pyritä siirtymään tavanomaiseen sodankäyntiin, koska joukko ei koskaan pysty voittamaan vastustajaa tavanomaisessa sodankäynnissä, joko omien heikkouksiensa tai vastustajan jatkuvan ylivoiman takia.⁵

⁵ Yhdysvaltain merijalkaväki, 2006; Yhdysvaltain armeija, 2014

Jihadismilla ja jihadistisilla ryhmillä tarkoitetaan tässä tutkimuksessa toimintaa ja ryhmittymiä, jotka pyrkivät aseellisen voimankäytön kautta kukistamaan vallassa olevan hallintojärjestelmän ja korvaamaan sen Islamin radikaaleja suuntauksia ja sharia-lakia noudattelevalla järjestelmällä. Malin konfliktissa on selkeästi nähtävissä sekä jihadistisia kapinallisryhmiä että kapinallisryhmiä, jotka eivät ole radikaalimuslimeja eivätkä jihadistisia.⁶

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta

Tässä tutkimuksessa kokonaisvaltainen kriisinhallinta nähdään kriisinhallintana, jossa sekä sotilaalliset että siviilitoimijat pyrkivät yhteisiin strategisiin tavoitteisiin hyödyntäen kaikkien toimijoiden mandaattien mahdollistamia keinoja, kuitenkin keskittyen omille vahvuusalueilleen.

Yleisesti kokonaisvaltainen kriisinhallinta käsitteenä riippuu hyvin vahvasti organisaatioista ja valtiosta, jonka näkökulmasta kokonaisvaltaisuutta käsitellään. Suomessa pääasiallisesti kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan lasketaan sotilaallinen kriisinhallinta sekä siviilikriisinhallinta, sekä kansalaisjärjestöjen ja humanitäärisen avun ja kansainvälisen pelastuspalvelun kautta toteutettu kriisien hallintaan tai niiden ennaltaehkäisyyn liittyvä toiminta⁷. Kuitenkin, kuten aiemmin mainittu, tässä tutkimuksessa nämä muut siviilitoimijat on rajattu tutkimuksen käsittelyalueen ulkopuolelle.

Kumouksellinen sota

Kumouksellinen sota on aseellinen konflikti, jonka tarkoituksena on kaataa vallassa oleva hallintojärjestelmä ja korvata se uudella. Kumouksellisen sodan määritelmä vaihtelee suuresti käyttäjästä, alueesta ja konfliktista riippuen. Tässä tutkimuksessa kumouksellisella sodalla kuvataan sekä englanninkielistä termiä *insurgency* että *revolutionary warfare*. Kumouksellisesta sodasta käytetään myös termiä *guerilla warfare*, mutta tässä tutkimuksessa tällä termillä tarkoitetaan sissisotaa sodankäyntimenetelmänä.⁸

⁶ Hamid, 2016; BBC News, 2014

⁷ Ulkoasiainministeriö, 2009

⁸ Yhdysvaltain merijalkaväki, 2006; Yhdysvaltain armeija, 2014

Sissisodankäynnillä tarkoitetaan kumouksellisessa sodassa käytettävää taistelutapaa, jossa alivoimainen joukko käy sotaa ylivoimaisempaa vastustajaa vastaan, hyödyntäen vihollisen heikkouksia kompensoimaan omia vahvuuksiaan. Perinteisissä kumouksellisen sodan teorioissa sissisodan tarkoituksena on myös lisätä kumouksellisten joukkojen vahvuutta, jotta sissisodasta voidaan siirtyä tavanomaiseen sodankäyntiin, jonka kautta vastustaja lyödään lopulta. Verrattuna tavanomaiseen sodankäyntiin samaan tapaan kuin muissa kumouksellisissa sodankäynnin muodoissa sissisotaa käyvä osapuoli ei ole selvästi järjestäytynyt tai muutoin selvästi tunnistettavissa. Sissisodankäynnistä käytetään englanniksi termejä *guerilla warfare* tai *asymmetric warfare*.⁹

Siviilikriisinhallinta

Siviilikriisinhallinta on siviilimandaatilla tehtävää kriisinhallintaa, jossa keskitytään hallitsemaan kriisiä ei-sotilaallisin keinoin tai keskitytään kehittämään kohdemaan siviiliviranomaisten suorituskykyä. Siviilikriisinhallinnalla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan EU:n kriisinhallintamissioita, joissa johtovastuu on siviileillä ja joissa kriisinhallintaa toteutetaan ei-sotilaallisten asiantuntijoiden avulla¹⁰. Siviilikriisinhallintaan liittyvistä tehtäväkokonaisuuksista käytetään tutkimuksessa termiä *missio*.

Sotilaallinen kriisinhallinta

Sotilaallisella kriisinhallinnalla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan EU:n ja YK:n kriisinhallintaoperaatioita, joissa johtovastuu on sotilailla ja tehtävät ovat mandaatissa määritelty sotilaallisiksi. Tämä on linjassa yleisen sotilaallisen kriisinhallinnan määritelmän kanssa. Sotilaalliseen kriisinhallintaan liittyvistä tehtäväkokonaisuuksista käytetään tutkimuksessa termiä *operaatio*.¹¹

Tavanomainen sodankäynti

⁹ Kesseli, et al., 1998; Iso-Britannian armeija, 2009

¹⁰ Ulkoasiainministeriö, 2009

¹¹ Ulkoasiainministeriö, 2009; Ulkoasiainministeriö, 2017

Tässä tutkimuksessa tavanomaisella sodankäynnillä tarkoitetaan konfliktia, jossa osapuolet ovat avoimessa aseellisessa konfliktissa toisiaan vastaan, ovat selkeästi tunnistettavissa sotilaallisina toimijoina, käyvät sotaa käyttäen tavanomaisia taistelutapoja ja pyrkivät valloittamaan vihollisen alueita.¹²

Terrorismi

Terrorismilla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan toimintaa, jonka tarkoituksena on vallitsevan järjestyksen horjuttaminen ja pelon luominen toiminta-alueella rajoittamattomalla väkivallan käytöllä. Terrorismi on osa sissisodan keinovalikoimaa ja perinteisissä sissisotateorioissa on sissisotaa edeltävä toimintamalli. Perinteisten teorioiden mukaisissa kumouksellisissa sodissa sissit siirtyvät terrorismista sissisotaan, jossa menestymisen jälkeen toiminta muuttuu tavanomaiseksi sodankäynniksi. Siirtyminen voi tapahtua päinvastaisessa järjestyksessä ja tavanomaisen sodankäynnin epäonnistuttua, mutta kapinallisten joukkojen kuitenkin pysyessä edelleen toimintakykyisinä, toiminta voi siirtyä rajoitettuun näennäisesti taaksepäin sissisotaan ja terrorismiin.¹³

Terrorismi on lähes poikkeuksetta poliittisesti motivoitunutta ja terrorismilla ei pyritä valtaamaan alueita toisin kuin esimerkiksi sissisodalla ajoittain pyritään. Terrorismilla tavanomaisesti tavoitellaan kuvaa laajalla alueella käytävästä taistelusta ja terroristien kyvystä iskeä kaikkiin kohteisiin koko alueella ja kaikkina ajankohtina. Tällä tavoin terroristit pyrkivät kompensimaan omia heikkouksiaan ja heikentämään vihollisen vahvuusalueita. Terrorismin vaikutus on vahvasti psykologinen, koska terroristien kuvitelmien mukaista kykyä ja kapasiteettia harvoin on todellisuudessa olemassa.

Terrorismintorjunta

Terrorismintorjunnalla tässä tutkimuksessa tarkoitetaan kaikkia niitä toimia, joilla pyritään vähentämään terroristien toimintamahdollisuuksia. Nämä toimet sisältävät niin radikalisoitumisen ehkäisyn sekä yksittäisten terroristien kiinnioton että terroristisolujen tai -verkostojen tuhoami-

¹² Kesseli, et al., 1998; Yhdysvaltain merijalkaväki, 2006; Yhdysvaltain armeija, 2014

¹³ Merari, 2007

sen. Näitä toimia toteutetaan muun muassa demokraattisen kehityksen ja tasa-arvon parantaminen, potentiaalisten kohteiden suojauksen vahvistaminen, rajaturvallisuuden parantaminen sekä viranomaisten operaatiot.¹⁴ Terrorismintorjunta on yhtenä tavoitteena sekä EU:n globaalistrategiassa että EU:n Sahel -strategiassa.¹⁵

Vastakumouksellinen sodankäynti

Vastakumouksellinen sodankäynti on kokonaisuus, jossa vallassa oleva osapuoli pyrkii kukistamaan kumouksellisen osapuolen hyödyntämällä poliittista, sosiaalista, taloudellista, psykologista ja sotilaallista toimintaa. Vastakumouksellinen sodankäynti linkittyy vahvasti kaikkiin yhteiskunnan osa-alueisiin ja toiminnan yhtenä päämääränä on hankkia ja pitää kansan tuki vastakumouksellisten joukkojen puolella.¹⁶ Vastakumouksellisesta sodankäynnistä käytetään englanninkielessä nykyisin termiä *counter-insurgency (COIN)*.¹⁷

¹⁴ Euroopan unionin neuvosto, 2016

¹⁵ Euroopan unioni, 2016

¹⁶ Kesseli, et al., 1998

¹⁷ Yhdysvaltain merijalkaväki, 2006; Iso-Britannian armeija, 2009; Yhdysvaltain armeija, 2014

2 TUTKIMUKSEN TEORIANÄKÖKULMAT

Tutkielmassa käytetään teoreettisena viitekehyksenä sekä englantilaista koulukuntaa että normatiivista teoriaa. Tutkimuksen teorianäkökulmat on valittu niiden relevanssilla kriisinhallintaan ja englantilaisen koulukunnan mahdollistamalla tavalla tarkastella kansainvälistä järjestelmää ja yhteisöä riittävän monitahoisesti. Englantilainen koulukunta toimii tutkimuksen ensisijaisena teorianäkökulmana ja englantilaisen koulukunnan eri katsantokannoista tutkimuksen aihepiiriä tarkastellaan pääasiallisesti rationalistisesta näkökulmasta. Englantilaisen koulukunnan teorian kautta tutkimuksessa lähestytään muun muassa EU:n kriisinhallinnan dynamiikkaa ja kansainvälisen yhteisön tai yhteisöjen roolia kriisinhallinnassa. Tutkielman tukevana teorianäkökulmana on normatiivinen teoria. Tukevan teoriaviitekehyksen tarkoituksena on yhdistää englantilaisen koulukunnan kolmikentän rationalistiset pyrkimykset normatiivisen teorian normien tavoittelemiseen. Yhdistämällä nämä saadaan laaja viitekehys, jolla pystytään heijastamaan EU:n globaalistrategiassa taustalla olevia näkemyksiä ja teoriasuuntia. Normatiivista teoriaa hyödynnetään tarkasteltaessa Malin konfliktia, EU:n kriisinhallintaa ja näiden keskinäistä suhdetta sekä EU:n Malissa tapahtuvan kriisinhallinnan mahdollista pyrkimystä kriisinhallinnan normien muodostamiseen.

EU:n globaalistrategia on askel kohti englantilaisen koulukunnan kolmijaon mukaista kansainvälistä yhteisöä, jossa kansainvälinen politiikka ja sen implementointi on korostetusti kansainvälisen organisaation yhteisten arvojen ja tavoitteiden kautta määriteltyä. Vaikka EU ei noteeraa strategiassa teoreettisia koulukuntia, strategiassa on kuitenkin vahvoja elementtejä englantilaisen koulukunnan rationalistisesta näkökannasta. Globaalistrategiassa on myös vahva normatiivinen henki, jolla pyritään saamaan ulko- ja turvallisuuspolitiikalle esimerkkiviitekehys, joka osoittaa EU:n yhteisiä arvoja ja joka luo yleislinjan EU:n politiikalle. Globaalistrategian normativismia voivat myös EU:n jäsenmaat sekä EU:n yhteistyökumppanit seurata ja tuoda sen pohjalta lisäarvoa omaan ja EU:n yleiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

2.1 Ensisijainen teorianäkökulma: englantilainen koulukunta

Englantilainen koulukunta on kansainvälisen politiikan suuntaus, joka näkee kansainväliset suhteet monitahoisena, mutta toisiinsa sidottuna mallina. Englantilaisen koulukunnan teoria jakaa kansainväliset suhteet kolmeen eri ryhmään: kansainvälinen järjestelmä (international system), kansainvälinen yhteisö (international society) ja maailmanyhteisö (world society)¹⁸. Tämä

¹⁸ Bull, 2012

kolmijako pohjautuu kysymykseen ”missä määrin kansainvälinen yhteisö on olemassa” ja tähän kysymykseen englantilaisen koulukunnan toinen kolmijako, realistit, rationalistit, revolutionistit, vastaa eri tavoin. Realistit näkevät, että kansainvälistä yhteisöä ei ole olemassa ja pitävät esimerkiksi diplomatiaa, kansainvälistä oikeutta tai kansainvälisiä järjestöjä epäoleellisina asioina tai toimijoina. Realistit, yleisen poliittisen realismin teorian näkökulmien mukaisesti, näkevät, että oleellista on jokaisen valtion omakohtaisen edun ajaminen ja valtakamppailu. Tämä määrittää valtioiden keskinäisen suhteen, josta muodostuu ennemminkin kansainvälinen järjestelmä kuin yhteisö.

Englantilaisessa koulukunnassa realisteja tasapainottaa rationalistinen katsantokanta, jossa painopiste on valtioiden muodostamassa yhteisössä. Tällaisessa kansainvälisessä yhteisössä rationalistit näkevät, että valtiot muodostavat todellisen yhteisön, jota määrittävät käytännöt niin diplomatiassa, kansainvälisessä oikeudessa kuin sodassakin. Rationalistit uskovat myös, että valtioiden välisiä suhteita määrittävät myös erilaiset moraaliset ja oikeudelliset normit, jotka valtiot ovat itse säätäneet, muodostaen itseohjautuvan kansainvälisen yhteisön. EU:n globaali-strategia on pitkälti rationalistisen teorian mukainen suunnitelma ja pohjaa vahvasti EU:n ja sen jäsenmaiden mukautumiseen englantilaisen koulukunnan teorian mukaiseen kansainväliseen yhteisöön.

Kolmas näkökanta, revolutionistit, pitää valtiota ohimenevänä vaiheena, jolloin valtioiden väliset suhteet ovat illuusio ja kansainvälinen politiikkaa onkin enemmän ihmisten välistä kuin valtioiden välistä toimintaa. Tästä syystä kysymys on ”maailmanyhteisöstä”. Revolutionistinen suunta heijastelee myös vahvasti Kantilaista filosofiaa liberalismiin ja universaalin kosmopolitansmin kautta.¹⁹ Revolutionistinen maailmanyhteisö on kuitenkin realismia ja rationalismia hyvin paljon teoreettisempi näkökulma. Nykyisin olemassa olevat ylikansalliset organisaatiot eivät ole lähelläkään revolutionistien näkemää yhteiset arvot ja ideologiat jakavaa maailmanyhteisöä. EU:n pyrkimykset muun muassa globaalistrategian ja muiden unionin yhtenäisyyden lisäämiseen tähtäävien suunnitelmien kautta voidaan nähdä rakentavan revolutionistisen teorian olemukseen vertautuvaa Eurooppaa, mutta tämäkin tavoite on vielä hyvin kaukana edes teoreettisesta todellisuudesta.

Englantilaisen koulukunnan monitahoiseen asetelmaan perustuu myös kolmas englantilaisen koulukunnan kulmakivistä, jolla se pyrkii välttämään muiden teorioiden vastakkainasettelut. Englantilainen koulukunta olettaa, että valtiot toimivat kaikissa kolmessa ryhmässä yhtä aikaa;

¹⁹ Bull, 2012; Buzan, 2004; Buzan, 2010; Buzan, 2014

valtiot ajavat omaa etuaan ajoittain brutaalistikin, mutta samaan aikaan ne ovat muodostaneet keskustelun ja yhteisymmärryksen kautta yhteisiä säännöstöjä, ja tiedostavat yhteisen tarpeen ylläpitää ja noudattaa näitä säännöstöjä. Tällä tavoin koulukunnan toivotaan saavuttavan teoriakentän kokonaisvaltaisuus, jolla teorioita voidaan hyödyntää huolimatta valtiollisista eroista tai oletuksista poikkeavista maailman tapahtumista. Kolmikannan vaikutus muuttuu ja samalla valtioiden ja kansainvälisen järjestelmän/yhteisön toiminta muuttuu kantojen suhteiden vaihdellen valtiosta ja tilanteesta riippuen.

Kolmikannan teoriat olettavat myös, että valtiot omaavat yhteisymmärryksen kansainvälisen järjestelmän ja yhteisön luonteesta sekä noudattavat näistä kummunneita säädöksiä ja velvoitteita. Lähtökohtaisesti valtiot aktiivisesti tiedostavat yhteiset säädökset ja kansainvälisen yhteisön rakenteet ja noudattavat niitä huolimatta tarpeistaan ja suunnitelmistaan oman valtiollisen edun ajamiselle. Realistisesta näkökannasta kansainvälinen järjestelmä tukee valtioiden omia intressejä mahdollistamalla laajemmalle ulottuvan diplomaattisen ja kaupallisen vaikutuksen, luoden näin valtioille hyötylähtökohdat kansainvälisen järjestelmän tukemiselle ja ylläpitämiselle. Rationalistinen katsantokanta näkee kansainvälisen yhteisön hyötyjen ulottuvan entistä syvemmälle valtiorakenteisiin, esimerkiksi yleisten ihmisoikeussopimusten tai asevientirajoitusten kautta. Rationalistista kansainvälistä yhteisöä ei niinkään tueta valtiollisen edun takia vaan yhteisön tarjoamien suurempien hyötyjen ja laajamittaisen kehityksen vuoksi. Tällöin kansainvälisen yhteisön velvollisuudeksi ja ajoittain myös oikeudeksi nähdään puuttuminen valtioiden sisäisiin asioihin. Revolutionistit näkevät maailmanyhteisön taasen vieläkin laajempaan toimijana, jossa yhteisiin intresseihin liittyvät myös muut inhimillisen toiminnan muodot kuten kulttuuri ja kieli. Revolutionistien maailmanyhteisö on nykypolitiikassa hyvin vahvasti teoreettinen ilmiö, mutta ajatusleikkinä voidaan maailmanyhteisön piirteitä nähdä esimerkiksi monikansallisissa sotilasoperaatioissa, jossa eri valtioiden toimintaa säädellään yhteisten standardien ja doktriinien kautta.

Kolmikantaan liittyy myös englantilaisen koulukunnan konsepti ensimmäisen ja toisen tason yhteisöistä (*first and second level societies*), joka itsessään on myös sosiologinen konsepti. Ensimmäisen tason yhteisöissä yhteisö koostuu yksilöistä ja toisen tason yhteisössä yhteisö koostuu kollektiiveista kuten valtioista. Revolutionistit näkevät ensimmäisen tason yhteisön eräänlaisena esiasteena tai vaatimuksena maailmanyhteisölle kun taas realistit ja rationalistit toimivat toisen tason yhteisöiden piirissä eli valtiotasolla. Vaikka revolutionistien konsepti ja käsite ensimmäisen tason yhteisöstä on hyvin teoreettinen, toisen tason yhteisöjen konsepti on hyvin lähellä koko englantilaisen koulukunnan ydintä. Koulukunnan tasoajattelu jatkuu myös insti-

tuutioihin, jossa ensimmäisen tason instituutiot muodostavat ns. luonnolliset instituutiot, jollaisia ovat kansallisvaltiot. Nämä muodostavat kansainvälisen yhteisön identiteetin ja nämä instituutiot myöntyvät noudattamaan yhteisesti sovittuja säädöksiä. Toisen tason instituutiot ovat taasen yli- tai monikansallisia organisaatioita, jotka toimivat kansainvälisen yhteisön työkaluina tai toimintakanavina. Toisen tason instituutioita ovat esimerkiksi Yhdistyneet Kansakunnat tai Maailmanpankki.²⁰

Teoreettisen kolmikannan lisäksi englantilaiseen koulukuntaan liittyy myös olennaisesti pluralismi-solidarismi -keskustelu, jonka Hedley Bull aloitti koulukunnan alkuaikoina. Bullin²¹ mukaan kansainvälisen yhteisön, jotta se olisi toimiva ja legitiimi, tulisi olla sekä pluralistinen että solidaristinen. Pluralistisen tulkinnan mukaan kansainvälinen yhteisö perustuu käsitykseen yhteisten arvojen välineellisestä luonteesta, vaikka valtiot tiedostavat olevansa sidottuja laillisesti ja moraalisesti yhteisiin normeihin ja sääntöihin. Solidaristisessa tulkinnassa kansainvälistä yhteisöä sitovat toisiinsa yhteiset arvot ja täten voivat pyrkiä yhteisiin päämääriin esimerkiksi ihmisoikeuksien saralla. Siinä missä solidarismi korostaa yksilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia eettisen koodiston keskipisteenä, pluralismi painottaa valtioiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Tästä näkökulmasta solidarismin voidaan nähdä rikkovan valtioiden itsemääräämisoikeutta vaatimalla esimerkiksi yksilön oikeuksien laajentamista kansainvälisen oikeuden kautta. Pluralismi-solidarismi -keskustelu kuvastaakin hyvin jännitettä valtiotasolla järjestyksen ja oikeudenmukaisuuden välillä. Keskustelu myös nojaa normatiivisen teorian puolelle solidarismin kautta, nostaen esille moraalisia kysymyksiä ja ilmentämällä sitä millainen olisi ideaali kansainvälinen yhteisö.²²

Myös pluralismi-solidarismi -akseli vaikuttaa kansainvälisen järjestelmän/yhteisön toimintaan ja pluralismin ja solidarismin välinen kitka ja sen vaikutukset ovat myös yksi koulukunnan pääpiirteistä ja perusolettamista. Tämä kolmikantaisuus ja näiden kolmen osa-alueen välinen toiminta ja konflikti, sekä pluralismi-solidarismi -keskustelun käytännön merkitys muodostavatkin eräät koulukunnan suurimmista tutkimussuunnista²³. Huolimatta pluralismin ja solidarismin välisen keskustelun tärkeydestä englantilaiselle koulukunnalle tässä vastakkainasettelussa on yhtenä suurena riskinä liiallinen kärjistyminen. Buzanin²⁴ mukaan osa koulukunnasta

²⁰ Buzan, 2014, pp. 15-17

²¹ Bull, 2012

²² Bull, 2012; Buzan, 2001; Buzan, 2010

²³ Buzan, 2004

²⁴ Buzan, 2014, p. 85

näkeekin keskustelun liian polarisoituneena ja on kuuluttanut tarvetta pluralismin ja solidarismin tasapuoliselle käsittelylle kolmen katsantokannan mukaisesti.

Englantilaisen koulukunnan haasteita ovat sen teorianäkökulmien laajuus ja tietynasteinen naiivius. Englantilaisesta koulukunnan näkökulmia voidaan tulkita hyvin usealla eri tavalla johdettua kolmikanta-ajattelusta ja sen kattavuudesta. Tämä vaikeuttaa selkeiden teorialinjausten tekemistä, koska tulkinnan varaa on liikaa. Koulukunta myös näkee kansainväliset säädökset ja sopimukset jossain määrin naiivisti. Kaikki koulukunnan näkökulmat, jopa realistinen ja revolutionistinen, näkevät valtiot yhteisiä sääntöjä noudattavina toimijoina ja erot eri näkökulmien välillä ovat vain sääntöjen laajuus. Esimerkiksi verrattuna perinteisempään realistiseen teoriaan englantilainen koulukunta jättää huomioita sen innokkuuden, jolla valtiot, erityisesti autokraattiset ja diktatuurit, etsivät ja hyödyntävät kansainvälisten sopimusten porsaanreikiä tai jättävät puhtaasti vain sopimukset noteeraamatta oman valtiollisen edun hyväksi.²⁵

Pluralismia ja solidarismia englantilaisessa koulukunnassa on kritisoitu sen ristiriidoista kansainvälisen oikeuden suhteen. Pluralismin ja solidarismin ollessa ristiriidassa keskenään ne eivät ole myöskään sopusoinnussa kansainvälisen oikeuden kanssa, vaan keskustelun antaessa myöten kummankin tahon argumentteihin linkit kansainvälisten sopimusten perusteisiin murenevat. Tämä näkyy kansainvälisen intervention esimerkeissä, joissa kansainvälinen järjestelmä voidaan nähdä sekä pluralistisena että solidaristisena, vaikka se jättäisi puuttumatta konfliktiin (Ruandan kansanmurhan puuttumattomuus), mutta myös silloin kun se puuttuu konfliktiin (Bosnian sodan interventio). Tämä taas voi näyttäytyä siten, että pluralismi-solidarismi on teoriaa teorian vuoksi eikä sillä ole relevanssia tarkasteltaessa maailmanpoliittisia ongelmia.²⁶

2.2 Tukeva teorianäkökulma: normatiivinen teoria

Normatiivisen teorian perusolettamukset lähtevät teorianalan peruskysymyksestä ”miten [asian] tulisi olla”, ”mitä tulisi tehdä” ja ”mitä olisi pitänyt tehdä”. Näiden kysymysten kautta perusolettamaksi muodostuu ajatus optimaalisesta tai ideaalista lopputuloksesta, joka pohjautuu tiettyihin moraalisiin ja eettisiin arvoihin. Kuten on aiemmin mainittu, nämä arvot ovat hyvin usein muodostettu länsimaisesta näkökulmasta ja noudattelevat esimerkiksi Kantin moraalifilosofioita kategorisesta imperatiivista ja ikuisesta rauhasta (perpetual peace) sekä Rousseau-

²⁵ Der Derian, 2009

²⁶ Heinze, 2009, pp. 85-110 ; Seppä, 2010

teoriaa yhteiskuntasopimuksesta²⁷. Näiden pohjalta luodut normit tarjoavat, normatiivisen teorian näkökulmasta, keinot luoda toimiva ja tasapainoinen kansainvälinen järjestelmä.

Tähän normatiivisen teorian perusolettamaan sisältyy myös yksi teorian suurimmista ongelmista: kuinka vastata normatiivisesti tiettyyn kysymykseen, eikä vain reagoida tilanteeseen ja luoda kertaluontoinen vastaus. Normatiiviseen teoriaan sisältyy myös ongelma ideaalitalanteen määrittelystä. Jotta ongelmasta voidaan luoda normatiivinen toteama, pitää aiheen käsittelyyn olla yhteisymmärrys ideaalista ja epäideaalista²⁸.

Normatiivisen teorian luonteeseen kuuluu varsin vahvasti länsimainen moraalikäsitteitys sekä kriittisyys tarkasteltavia tapahtumia kohtaan. Siinä missä empiirisissä teorioissa tapahtumia voidaan reflektoida usealta eri kannalta suhteellisen neutraalisti, normatiivisessa teoriassa ”oikea” vastaus liittyy hyvin vahvasti tarkastelijan omaan moraalikäsitteykseen, jonka pohjalta normativismia toteutetaan. Osassa kysymyksistä eettiset ja moraaliset ongelmat eivät nouse kovin vahvasti esille, mutta esimerkiksi humanitaariseen interventioon liittyvissä kysymyksissä näkökannat ja niihin liitetyt moraaliset ja eettiset arvot voivat poiketa hyvinkin vahvasti tarkastelukannasta riippuen. Normatiivisen teorian eräs luonteenpiirre ja samalla ongelma on myös ideaalitapausten ja käytännön ajoittainen suurikin ero. Peruskysymyksen ”mitä olisi pitänyt tehdä” vastaus on usein ideaalitapaus ja vahvasti yleistävä, jotta siitä voidaan johtaa teoreettinen normi. Tästä johtuen normatiivista teoriaa on kritisoitu siitä, että sen päätehtäväksi on nähty muiden teorioiden kritisoiminen eikä päivän polttavien teemojen käsittely²⁹.

Kansainvälistä järjestelmää normatiivisen teorian ja esimerkiksi Kantin poliittisen filosofian kautta tarkasteltaessa eräs suurimmista dilemmoista on sen arvopohjan luominen, johon normatiivisen teorian ideaali tulisi perustua. Onko moraalisesti oikein loukata toisen valtion suveriniteettia, jotta voidaan puuttua valtion sisäisiin toimiin, jotka ovat eettisesti väärin? Moderni normatiivinen teoria näkee, kuten useat muutkin aihetta käsittelevät teoriakunnat, että ainoa tällainen syy puuttua on ihmisoikeusloukkaukset. Tätä pohjaa vasten myös suojeluvastuun (right to protect) käsite ja humanitaarinen interventio työkaluna suojeluvastuun toteuttamiseen nähdään normatiivisen teorian mukaan korrekteinä ratkaisuin³⁰. Kuitenkin on hyvin vaikeaa määritellä yleismaailmalliset eettiset rajat, joiden perusteella esimerkiksi suojeluvastuun normit määriteltäisiin. Entä jos suojeluvastuuta toteuttava organisaatio ei noudata oletettuja eettisiä

²⁷ Williams, 2011

²⁸ Frost, 1986

²⁹ Frost, 1986; Martineau & Squires, 2012

³⁰ Williams, 2011

säännöksiä? Tulisiko tällöin kansainvälisen yhteisön aloittaa uusi interventio omaa toimijaansa vastaan? Oikeutettu sota, yksi normatiivisen teorian pitkäaikaisimmista kysymyksistä, on myös linkitetty tähän kysymykseen. Tämäkään asia ei ole aivan yksioikoinen ja useimmat teoreetikot sekä normatiivisessa kentässä että muissa teorioissa näkevät, että esimerkiksi niin sanottu humanitaarinen sota tai humanitaarinen sotilaallinen interventio on paradoksi eikä se täytä oikeutetun sodan määritelmää³¹. Arvopohja -dilemma peilaa muun muassa englantilaisen koulukunnan pluralismi-solidarismi -keskustelua, joskin ei täysin saman teoriapohjan kautta ja samaan tarkoitukseen pyrkiäkseen. Siinä missä englantilaisen koulukunnan keskustelu kuvastaa kansainvälisen yhteisön toimintaa, normatiivisen teorian arvopohja toimii vain reflektointialustana eikä välttämättä väärää arvopohjaa ole olemassa³².

Kriisinhallinnan ja normativismin välinen suhde on monimutkaistunut nykyaikaisen sodankuvan muutoksen myötä. Siinä, missä toisen maailmansodan jälkeen YK:n kriisinhallinta oli ainoa relevantti ja legitiimi kriisinhallinnan toimija, normit tulivat hyvin luonnollisesti myös YK:lta. Nykyisin kuitenkin toimijakenttä on laajentunut ja kriisinhallintaa YK:n lisäksi toteuttavat omilla tavoillaan sekä alueelliset hegemoniat, alueelliset liittoumat että kansainväliset liittoumat. Tämä on johtanut ajoittain tilanteeseen, jossa kriisinhallinnalla ei ole yleispäteviä normeja tai mahdollisuutta normativismiin vaan se nähdään sateenvarjoterminä kaikelle, jota konfliktialueella joudutaan tai voidaan tehdä. Tämä osaltaan syö kriisinhallinnan oikeutusta ja uskottavuutta. Toisaalta vaikuttava kriisinhallinta pystyy myös luomaan normativismia kun vaikuttava kriisinhallinnan toimija nähdään sekä paikallisella tasolla että kansainvälisesti esimerkkien ja hyvien perusperiaatteiden luojana ja käytäntöön viejänä. Tähän hyvien esimerkkien käytäntöön yhdistyy myös realististen teorioiden kritiikki normativismia kohtaan. Realistien toimesta normativismia on kritisoitu sen naivismista ja utopistisen ”pehmeästä” kansainvälisestä järjestelmästä.³³ Kuitenkin nykyaikainen kansainvälinen yhteisö on vahvasti suuntautunut pehmeiden arvojen kannalle laajemmassa tarkastelussa. Realistinen näkökulma voi nousta esille strategioissa, mutta eri organisaatioiden ja valtioiden peruskirjat kuitenkin piirtävät hyvinkin utopistisia ja pehmeitä päämääriä.

2.3 Teoriakehysten suhde EU:n kriisinhallintaan Malissa

³¹ Falk, 2005; Cox & O'Neil, 2008; Farrell, 2014

³² Frost, 1986

³³ Frost, 1986, pp. 54-55

Kansainvälisen yhteisön toimintaa Malin konfliktia kohtaan voidaan nähdä englantilaisen koulukunnan rationalistisen kannan mukaisena anarkian välttämisenä ja konfliktin laajentumisen estämisenä³⁴. Vaikka konfliktiin puuttuminen, erityisesti Ranskan sotilaallinen interventio, voidaan nähdä myös realistisen näkökulman ohjaamana Ranskan ja EU:n alueellisten intressien varmistamisena, on Malin konfliktissa kansainvälisellä yhteisöllä ollut huomattavasti laajempia ja rationalistisempia tavoitteita kuin pelkkä oman toiminnan tukeminen. Anarkistisella ja epävakalla alueella, kuten Sahelin alue jossain määrin on, kansainvälinen yhteisö luo vakautta ja rakentaa riippuvaisuussuhteita eri alueiden välille tukien valtioiden välistä yhteisöllisyyttä ja rajoittaen näin anarkiaa ja valtioiden voimahegemonioiden väkivaltaista rakentamista. Länsi-Afrikassa kansainvälinen yhteisö toimii erityisen hyvin alueellisella tasolla. Länsi-Afrikan talousyhteisö (Economic Community of West African States, ECOWAS³⁵) on pyrkinyt luomaan Länsi-Afrikkaan monikansallisen yhteistoiminta-alueen, joka edesauttaa alueen taloudellista integraatiota. Tätä lähtökohtaa tukien ECOWAS on laajentanut myös toimintaansa alueelliseen rauhanturvaamiseen yhdistäen kansainvälisen yhteisön legitimitetin ja alueellisen toimijan muodostaman paikallisen omistajuuden.

Malissa ECOWASin toiminta myös loi pohjan laajemmalle kansainvälisen yhteisön vasteelle konfliktiin. ECOWASin liittyminen YK:n MINUSMA-operaatioon entisestään laajensi kansainvälisen yhteisön mandaattia Malissa, silti edelleen säilyttäen paikallisen omistajuuden elementin rauhanturvaamisessa. Tällaisella alueellisella ja laajemmalla kansainvälisen yhteisön toiminnalla pystytään rauhoittamaan alueita, mutta myös vähentämään globaaleihin turvallisuuskysymyksiin vaikuttavia kerrannaisvaikutuksia, kuten pakolaisaaltoja, ruokajärjestelmän ongelmia tai taloudellista epävakautta.

Kansainvälisen yhteisön puuttuminen näennäisesti itsenäisen valtion sisäiseen asiaan asettaa kuitenkin pluralismin ja solidarismin ristiriitaan. Malin tapauksessa ongelmaksi nousee sisällissota ja vallankaappaus. Tämän voidaan nähdä muodostavan riittävän legitimitetin kansainväliselle yhteisölle puuttua konfliktiin, koska valtion ei voida enää nähdä pystyvän ylläpitämään itsenäiseltä valtiolta vaadittavia toimia, kuten oman alueensa hallintaa ja väkivaltamonopolia.

³⁴ Seppä, 2010

³⁵ Ranskaksi *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest*, CEDEAO

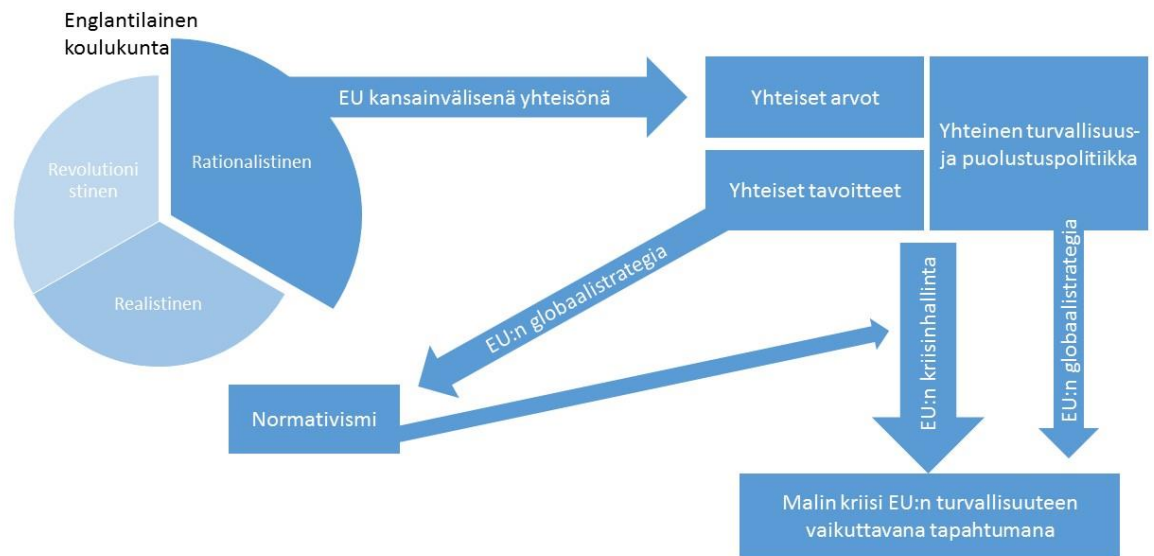
Malissa EU:lla on periaatteellinen yhteys normativismiin, vaikkakaan sitä ei aina haluta nähdä EU:n piirissä. Malissa EU on legitiimi kriisinhallintatoimija, joka toimii YK:n rinnalla pysyen kuitenkin itsenäisenä. Tämä antaa EU:lle mahdollisuuden luoda normatiivisen näkökannan mukaisesti esimerkki legitiimistä ja uskottavasta kriisinhallinnasta, joka kuitenkin tapahtuu erossa YK:sta. Ongelmaksi kuitenkin Malin tapauksessa nousee EU:n oma tahtotila ja sen vaihtelut. Myös kokonaisvaltaisuuden puuttuminen kriisinhallinnan käytännöstä voi jättää huomattavia aukkoja normeihin, joita Malista voitaisiin johtaa. Globaalistrategia pyrkii osaltaan ja ehkä osittain myös tahattomasti, EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiseen normativismiin määritellessään tavoitteiksi esimerkiksi jäsenmaiden yhtenäisen näkemyksen kriiseihin ja konflikteihin sekä tavoitellessaan laajaa yhtenäistä turvallisuuskäsitystä. Normativismia tukee myös globaalistrategian visiot EU:n yhteisestä arvopohjasta, jolle ulkopoliittiset linjat perustusivat ja jonka perusteella valittaisiin soveltuvimmat työkalut esimerkiksi kriisinhallintaan.³⁶

EU:n globaalistrategian tavoitteena on muodostaa EU:lle yhtenäiset arvot ja päämäärät unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikalle sekä samalla ohjata jäsenmaiden omia ulko- ja turvallisuuspoliittisia linjauksia yhteneväisiksi EU:n yleisten linjojen kanssa. Tämän päämäärän kautta globaalistrategia näyttäytyykin hyvin vahvana esimerkkinä englantilaisen koulukunnan rationalistisen teorian mukaisesta kansainvälisestä yhteisöstä, jossa yhteisö muodostaa oman ymmärryksen kansainvälisestä järjestyksestä ja järjestelmästä. Tätä kuvaa tai ymmärrystä yhteisön jäsenet noudattavat tavoitteenaan tukea sekä yhteisön vahvistumista että kansallisia intressejään. Samalla nämä arvot heijastuvat tai ne heijastetaan näkymään myös yhteisön yhteisessä toiminnassa, kuten esimerkiksi kriisinhallinnassa.

EU:n kriisinhallinnan ja globaalistrategian suhdetta englantilaiseen koulukuntaan sekä normatiiviseen teoriaan kuvataan Kuva 1 (alla). Siinä on nähtävissä kuinka EU yhteisönä on englantilaisen koulukunnan rationaalinen toimija ja tukee tätä muun muassa yhteisillä arvoilla ja tavoitteilla. Nämä tavoitteet on kirjattu selkeimmin EU:n globaalistrategiaan, jossa ne näkyvät jo strategian virallisen koko nimen alusta: ”Shared vision, common action: a stronger Europe”³⁷. Tätä strategiaa tukee EU:n yhteinen turvallisuus -ja puolustuspolitiikka, joka muodostaa yleiset peruseriaatteet muun muassa kriisinhallinnalle. EU:n kriisinhallinta on taas yksi työkalu, jolla edistetään globaalistrategiaa. Normativismi osaltaan taas tukee yhteisten arvojen ja tavoitteiden kehittymistä ja muuttumista tavoitteista konkreettisiksi normeiksi ja esimerkillisiksi tavoitetiloiksi.

³⁶ Euroopan unioni, 2016; European External Action Service, 2016e

³⁷ Euroopan unioni, 2016, p. kansilehti



Kuva 1 Englantilaisen koulukunnan ja normativismin suhde EU:n globaalistrategiaan ja yhteiseen turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaan

Kriisinhallinnan vaikuttavuuden osalta teorianäkökulma on ongelmallinen. Englantilaisen koulukunnan eri katsantokantojen voidaan nähdä olevan valideja kunhan niiden reunaehdot täyttyvät. Rationalistisella katsantokannalla tällaisia reunaehdoja ovat muun muassa kansainvälisten sopimusten noudattaminen ja kansainvälisen yhteisön periaatteellista tukemista. Käytännön toimintaan näillä reunaehdoilla on kuitenkin hyvin vähän yhteyttä. Teoriakoulukunnan suunnasta tarkasteltuna toimija, joka saavuttaa merkittäviä tuloksia esimerkiksi päättämällä konflikteja, on samalla tasolla rationalistisena toimijana kuin sellainen toimija, joka keskittyy ratifioimaan sopimuksia toimimatta kuitenkaan laajemmalti sopimusten hengen mukaan. Tämä teorian ja käytännön välinen kuilu on yksi syy sille miksi tässä tutkimuksessa englantilaista koulukuntaa tuetaan normatiivisella teorialla. Normatiivisen teorian periaate normin muodostavista ennakko- tai esimerkkitapauksista vaatii pohjimmiltaan vaikuttavuutta. Tukemalla englantilaisen koulukunnan muodostamaa pääviitekehystä normatiivisella teorialla voidaan johtaa teoreettis-käytännöllinen hypoteesi: EU on rationaalinen toimija, jolla on myös edellytykset asettaa kriisinhallinnan normatiivisia esimerkkejä, koska EU:n kriisinhallinta on vaikuttavaa.

3 TUTKIMUKSEN METODOLOGIA

Tutkimus on laadullinen tutkimus, jonka pääasialliset tutkimusmenetelmät ovat konfliktianalyysi, sisältöanalyysi ja puolistrukturoidut haastattelut. Konfliktianalyysillä laaditaan tutkimukselle taustoittava viitekehys Malin konfliktista, EU:n kriisinhallinnasta ja terrorismin torjunnasta Malissa. Sisältöanalyysiä hyödynnetään hahmottamaan EU:n kriisinhallinnan strateginen taso Malissa ja mandaattitason kokonaisvaltaisuus. Puolistrukturoiduilla haastatteluilla täydennetään konfliktianalyysiä ja tutkitaan kriisinhallinnan vaikuttavuutta empirian kautta.

Tutkielmaan liittyvä tutkimus on tarkoitus toteuttaa yhdistelemällä sisältöanalyysiä, haastatteluja sekä vertailevaa tapaustutkimusta. Tämän lisäksi Malin konfliktin taustoja ja nykyvaihetta tarkastellaan konfliktianalyysin kautta.

Konfliktianalyysillä kartoitetaan Malin konfliktin historia ja nykytilanne, keskittyen erityisesti eri terroristiorganisaatioiden toimintaan. Konfliktianalyysi muodostaa viitekehysten kriisinhallinnan vaikuttavuuden arvioinnille. Konfliktianalyysi on myös tarpeellinen, jotta tutkimukseen saadaan riittävä taustarakenne EU:n kriisinhallinnan lähtökohdille ja sen suhteelle konfliktiin.

Sisältöanalyysin pääasiallisena kohteena ovat asiantuntijahaastattelut sekä EU:n operaatioiden mandaatit, joita tarkastellaan EU:n globaalistrategian näkökulmasta. Myös EU:n globaalistrategiaa arvioidaan kriisinhallinnan vaikuttavuuden näkökulmasta muun muassa vertaamalla ovatko mandaatit strategiaa tukevia ja päinvastoin. Tätä tekstianalyysiä täydennetään käsiteltävinä olevien operaatioiden henkilöstön haastatteluilla. Sisältöanalyysin ja haastattelujen on tarkoitus muodostaa kokonaiskuva siitä, miten operaatioiden mandaatit käytännössä toteutetaan ja onko operaatioiden toiminta mandaatin mukaista.

Operaatioiden vertailuun käytetään vertailevaa tapaustutkimusta, jonka tavoitteena on löytää operaatioiden vaikuttavat tekijät, yhtymäkohdat ja eroavaisuudet. Tapaustutkimus ei ole kuitenkaan tutkimuksen keskiössä, joten vertailu pohjautuu hyvin pitkälti sisältöanalyysin kautta löydettyihin päätelmiin.

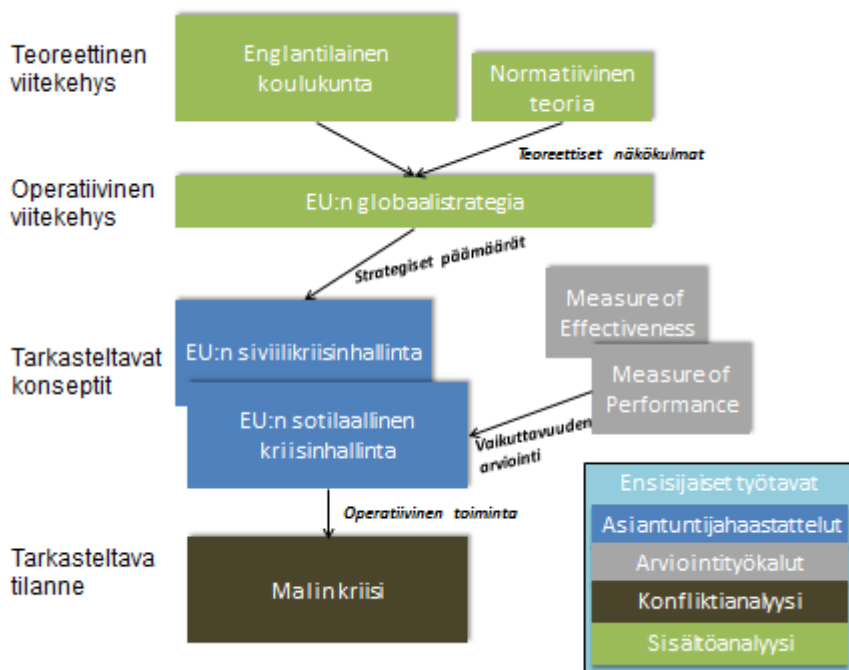
Vaikuttavuuden arviointia varten käytetään mittaristona measurement of effectiveness (MoE) ja measurement of performance (MoP) -mittareita, joilla tarkastellaan operaation ja mission ulospäin suuntautuvaa vaikuttavuutta sekä sisäistä tehokkuutta. Aineisto mittaristolla hankitaan puolistrukturoiduilla haastatteluilla, mandaatteihin kohdistuvalla sisältöanalyysillä sekä operaatioiden ja missioiden kehittymistä tarkastelevalla vertailevalla tapaustutkimuksella.

Tiivistettynä tutkimuksessa käytettävät metodit jakautuvat seuraavasti suhteessa tutkimuksen eri osa-alueisiin ja erityyppisiin lähteisiin. Taulukko 1 alla kuvaa tutkimuksen eri osa-alueissa käytettävät metodit sekä lähteet.

Tutkimuksen osa-alue	Metodit	Lähteet
Teoreettinen viitekehys	Sisältöanalyysi hypoteesin kautta	Englantilaisen koulukunnan perusteokset, aiemmat tutkimukset
Malin kriisi	Konfliktianalyysi	Aiemmat tutkimukset, tilannekatsaukset, artikkelit, aiheselvitykset
EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuus Malissa	Puolistrukturoidut avainhenkilöiden haastattelut, sisältöanalyysi.	Haastattelut, kriisinhallintaoperaatioiden ja –missioiden mandaatit, aiemmat tutkimukset

Taulukko 1 Tutkimuksen lähteiden ja menetelmien keskinäiset suhteet

Kuva 2 osoittaa kuinka tutkimuksen eri osa-alueet ovat yhteydessä toisiinsa ja kuinka eri metodologiaa hyödynnetään eri viitekehyksien, konseptien ja Malin tilanteen tarkastelussa.



Kuva 2 Tutkimuksen osa-alueet ja työmenetelmät

3.1 Kvalitatiivinen tutkimus

Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus tähtää kattamaan tutkimuksen kohteen mahdollisimman kokonaisvaltaisesti tarkoituksena löytää tai nostaa esille faktoja sen sijaan, että kvalitatiivinen tutkimus pyrkisi todistamaan ennalta tiedettyjä väittämiä kuten kvantitatiivinen eli laadullinen tutkimus ajoittain pyrkii³⁸.

Hirsijärven, Remeksen ja Sajavaaran³⁹ mukaan kvalitatiivisen tutkimuksen luonne koostuu seuraavista tekijöistä. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkimustyö on kokonaisvaltaisen datan keräämistä todellisista tilanteista. Tällaista tutkimusta tekevä tutkija yleensä suosii omia havaintojaan ja esimerkiksi tekemiään haastatteluja mekaanisen data keräämisen sijaa. Tutkija usein käyttää myös induktiivista analyysiä tarkoituksena nostaa esille odottamattomia tai ongelmallisia seikkoja ja näkökulmia. Tutkimuksen fokus on usein tutkimuskohteen laaja-alainen, monitasoinen ja yksityiskohtainen tarkastelu. Siinä missä määrällisessä tutkimuksessa tutkimusaineisto voidaan kerätä massamaisesti, laadullisessa tutkimuksessa data kerätään haastatteluilla tai muilla pienempi muotoisilla metodeilla. Tällä tavoin tutkimuksen otosryhmän omat ideat, mielipiteet ja asenteet voidaan huomioida massakeräystä paremmin. Keräysmenetelmien luonne myös ohjaa kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytettävän otosryhmän valintaa satunnaisen otannan sijasta ennalta valittuun otokseen. Tämä on yksi suurimmista eroista kvantitatiiviseen tutkimukseen, jossa satunnaisella ja laajalla otannalla pystytään vahvistamaan tutkimuksen validiteettia ja reliabiliteettia. Nämä edellä mainitut tekijät yhdistyvät koko tutkimusprosessiin sekä kvalitatiivisen tutkimuksen rakenteeseen, joka on muunneltavissa ja tarkennettavissa erilaisiin tutkimustilanteisiin. Tästä tutkimuksen sisäisestä liikkumavarasta johtuen kvalitatiivista tutkimusta tehtäessä tulisi huomioida, että kaikki laadulliset tutkimukset ovat yksilöllisiä ja kerättyä dataa tulisi tulkita tässä viitekehyksessä.⁴⁰

Sisältöanalyysi

Sisältöanalyysissä aineistoa tarkastellaan tavoitteena löytää siitä yhtäläisyyksiä ja eroja. Näiden lisäksi aineistoa voidaan eritellä ja tiivistää. Kuten diskurssianalyysi myös sisältöanalyysi on tekstianalyysi, jossa tarkasteltava aineisto on valmiiksi tekstiä tai muuta aineistoa, joka on muutettu tekstiksi esimerkiksi translitteroimalla. Tuomen ja Sarajärven⁴¹ (2002, p. 105) mukaan

³⁸ Hirsjärvi, et al., 2005, p. 153

³⁹ Sama, p. 155

⁴⁰ Kiviniemi, 2001, pp. 79-82

⁴¹ Tuomi & Sarajärvi, 2002, p. 105

sisältöanalyysin avulla voidaan muodostaa aineistosta tiivistelmä, jonka avulla tulokset voidaan liittää laajempaan kontekstiin tai muihin tutkimustuloksiin.⁴²

Tässä tutkimuksessa sisältöanalyysin kautta tarkasteltavia dokumentteja ovat missioiden ja operaatioiden mandaatit, Euroopan komission päätösasiakirjat ja EU:n strategiset suunnitelmat. Sisältöanalyysin tarkoituksena on kartoittaa strategisen tason päätöksissä ja strategioissa olevat kokonaisvaltaisuutta tukevat aspektit. Sisältöanalyysillä on tarkoitus myös tarkastella sitä, miten strategiat ovat jalkautettu mandaatteihin, jotka toimivat operatiivista toimintaa ohjaavina suuntalinjoina.

3.2 Puolistrukturoitu haastattelututkimus

Hirsjärven ja Hurmeen⁴³ mukaan puolistrukturoidulle haastattelututkimukselle ei ole yhtä ja yksilöityä määritelmää vaan puolistrukturoitu haastattelu voidaan nähdä vapaamuotoisempana yhdistelmänä eri haastattelututkimustyyppistä. Esimerkkinä tästä on puolistrukturoidun haastattelun yhtymäkohdat Mertonin, Fiskenin ja Kendalin vuonna 1956, kirjassaan *The Focused Interview*, lanseeraamalle kohdistetulle haastattelulle. Puolistrukturoitua haastattelua on kutsuttu myös puolistandardisoiduiksi tai suunnittelemattomiksi haastatteluiksi. Puolistrukturoitu haastattelu kuuluu tutkimushaastatteluiden kategoriaan, joiden tarkoituksena on kerätä tutkimuksellista tietoa tai dataa.⁴⁴

Puolistrukturoitu haastattelu toteutetaan lähtökohtaisesti kysymyspatteriston avulla ja kysymykset ovat pääasiallisesti samat kaikille haastateltaville. Kysymyksissä voi kuitenkin olla erityisiä kiintopisteitä tietyille henkilöille tai otosryhmän osille. Haastattelun aikana kysymyksien järjestystä voidaan myös tarvittaessa muuttaa tai kysymyksiä voidaan täydentää jatkokysymyksillä. Kiintopisteiden ja joustavan rakenteen tarkoituksena on saada mahdollisimman laaja-alaisesta, mutta samalla yksityiskohtaista tutkimusdataa.

Suurimpana erona strukturoituihin tai rakenteeltaan enemmän rajoitettuihin haastattelumuotoihin verrattuna on puolistrukturoidun haastattelun mahdollisuus hyödyntää erilaisia tilanteita tai otosryhmiä, koska haastattelutilanteen ei tarvitse olla kontrolloitu. Tämä mahdollistaa myös

⁴² Tuomi & Sarajärvi, 2002; Schreier, 2014; Palmberger & Gingrich, 2017

⁴³ Hirsjärvi & Hurme, 2008, p. 47

⁴⁴ Hirsjärvi & Hurme, 1982

sähköisesti toteutettavat haastattelut ilman, että vastaustyyllillä tai haastattelutavalla olisi merkittävästi negatiivista vaikutusta tutkimuksen reliabiliteettiin. Puolistrukturoidussa haastattelussa on kuitenkin määritetty haastattelun teemat eikä keskustelu ole täysin vapaassa muodossa tai ilman tutkijan ohjausta. Tämä erottaa puolistrukturoidun haastattelun niin sanotusta ”pehmeän datan menetelmästä”, jossa haastattelulle annetaan vain hyvin yleiset aiheet tai rajat.⁴⁵

Haastatteluiden toteutus

Tässä tutkimuksessa haastattelujen päämääränä oli saada eri asiantuntijoiden näkökulma kokonaisvaltaiseen kriisinhallintaan ja arvioida kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikuttavuutta eri toimijatasoilla. Haastattelut tehtiin puolistrukturoituina sähköisinä avainhenkilöhaastatteluina, joiden teemana oli EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuus ja kokonaisvaltaisuus. Haastatteluissa käytetyt kysymykset käsittelivät näitä sekä itsenäisesti kriisinhallinnassa Malissa että suhteessa EU:n globaalistrategiaan. Kysymykset olivat rakenteeltaan kaikille haastateltaville samanlaisia, mutta kysymysten järjestys poikkesi siviili- ja sotilashenkilöiden välillä. Tällä tavoiteltiin saada vastaajalle vastaamisen helppous käsiteltäessä heidän omaa organisaatiota tai kriisinhallinnan muotoa ensimmäisenä kysymyksissä. Tutkimuksen kysymykset ovat nähtävissä työn liitteessä 1.

Tutkimuksen avainhenkilöhaastattelut laadittiin henkilöistä, jotka kuuluvat yhteen kolmesta eri kategoriasta: operaatioissa ja missioissa työskentelevät tai työskennelleet henkilöt, kansallisella tasolla kokonaisvaltaisen kriisinhallintaan liittyvissä tehtävissä työskentelevät henkilöt sekä EU:ssa kriisinhallinnan suunnittelun liittyvissä tehtävissä työskentelevät henkilöt. Haastatteluissa haastateltiin pääasiassa suomalaisia avainhenkilöitä, mutta mukana haastateltavissa on myös eurooppalaisia sotilashenkilöitä. Haastateltavien valikoituminen suomalaisiksi on pitkälti käytännön syistä johtuvaa. Näitä syitä olivat muun muassa ennalta olemassa olevat linkit potentiaaliin haastateltaviin ja lähtökohtaisesti positiivinen suhtautuminen haastattelupyyntöihin. Suomalaisten haastattelemisen voi vääristää tutkielman näkökulmaa, mutta asia on huomioimaan haastattelujen analyysissä. Tästä huolimatta tutkimustuloksien toistettavuutta ei pystytäkään takaamaan, koska kansalliset eroavuudet ja poliittiset seikat ovat merkittäviä vaikuttajia haastateltavien vastauksissa. Tutkimuksen toteutukseen liittyviä haasteita käsitellään tarkemmin kappaleessa 8.3.

⁴⁵ Hirsjärvi & Hurme, 1982

Haastateltavat anonymisoitiin hyvien tutkimuskäytäntöjen mukaisesti ja haastatteluille annettiin tunnisteen, joka koostuu kirjaimesta sekä numerosta. Strategisen tason haastateltavat merkittiin tunnistella A ja operatiiviseksi henkilöstöksi laskettavat tunnistella B. Haastateltavista on myös muodostettu Puolustusvoimien tutkimuslupan vaatimusten mukaisesti henkilöstörekisteri, jonka rekisterinpitäjänä toimii Maanpuolustuskorkeakoulu ja josta vastaa tutkimuksen tekijä. Tutkimuksen päätyttyä rekisteriin kerättyjä tietoja säilytetään enintään 10 vuotta. Säilytys tapahtuu arkistolain 4. pykälän mukaisesti suojassa tuhoutumiselta ja ulkopuoliselta käsittelyltä suojattuna. Tutkimuslupan vaatimusten mukaisesti tutkimus on myös täysin julkinen eikä siitä pysty tunnistamaan haastateltuja henkilöitä.⁴⁶

Haastatteluista saatuja käsityksiä ja näkemyksiä verrattiin missioiden ja operaatioiden mandaatteihin, jotta pystyttiin selvittämään missioiden ja operaatioiden käytännön toimien vastaavuus mandaateissa määriteltyihin tehtäviin. Mandaattien analysoinnin kautta voitiin myös löytää yhteydet eri turvallisuushkien torjuntaan ja myös näiden osittainen yhteyksien puuttuminen. Missioita ja operaatioita ja niiden kehityskaaria vertailemalla pyritään myös selvittämään mandaattien mahdollista muuttumista toiminta-alueen tilanteen muuttuessa ja tämän muutoksen suhdetta alueelta kumpuaviin turvallisuushkiin.⁴⁷

Haastattelujen analysoinnissa keskitytään vastausten substanssiin, eikä esimerkiksi diskurssi-analyysin tapaan haastateltavien sanavalintoihin. Tästä syystä sähköisesti, esimerkiksi sähköpostitse, toteutettava teemahaastattelu on riittävä haastattelumuoto. Haastattelut pyritään myös analysoimaan mahdollisimman neutraalisti, jotta erilaiset ennakoasetelmat ja vääristymät pystytään purkamaan. Haastatteluiden analyysissä noudatetaan pääasiallisesti sisältöanalyysin perusperiaatteita.⁴⁸

3.3 Konfliktianalyysi

Konfliktianalyysi on tarpeellinen osa tutkimusta, jotta Malin konfliktista saadaan selville kriisin syyt, toimijat ja kriisin kehityskulku. Näillä konfliktista pystytään luomaan tutkimusta palveleva viitekehys ja materiaali, jota vastaan kriisinhallinnan roolia, tavoitteita ja vaikuttavuutta

⁴⁶ Pääesikunta, 2016

⁴⁷ Roulston, 2014

⁴⁸ Sama

voidaan tarkastella.⁴⁹ Tutkimuksessa käytettiin erilaisia konfliktianalyysityökaluja Malin konfliktin nykyisen vaiheen, konfliktin eri toimijoiden ja konfliktin ulottuvuuksien selvittämiseksi. Kokonaisuutena konfliktianalyysi rakentuu rajattuun Hocker-Wilmot -konfliktianalyysiin, jossa konfliktia analysoidaan ennalta määritettyjen kysymysten ja aihealueiden kautta. Hocker-Wilmot -mallin lisäksi konfliktianalyysissä käytetään kolmea erillistä konfliktianalyysimenetelmää tai -työkalua tukemaan Hocker-Wilmot -mallin kysymyksiin vastaamista. Tämä on tarpeellista, koska Hocker-Wilmot -mallilla ei pystytä kartoittamaan kaikkia kriisiin vaikuttavia asioita yhtä hyvin kuin muilla työkaluilla pystytään.

Kaksi keskeisintä konfliktianalyysityökalua ovat toimijakartoitus (conflict actor mapping) sekä kausaliteettiketjun (multi-causal role model) kartoittaminen. Näiden analyysien muodostamaa kuvaa täydennetään konfliktin vaihetta arvioivalla Glalsin konfliktin eskaloitumismallilla (Glal's conflict escalation model).

Hocker-Wilmot -malli

Hocker-Wilmot -konfliktin arviointimalli pohjautuu henkilöiden välisten konfliktien selvittämisessä käytettyihin tilanteen arviointimenetelmiin, mutta itse malli on täysin hyödynnettävissä myös laajempien konfliktien ratkaisuun⁵⁰. Hocker-Wilmot -malli koostuu kahdeksasta eri käsiteltävästä konfliktin osa-alueesta. Jokaisessa osa-alueessa on kolmesta yhdeksään kysymystä, joihin vastaamalla saadaan kartoitettu kunkin aihealueen tilanne. Kysymykset ovat esimerkiksi ”Mitkä olivat konfliktin laukaisevat tekijät?” tai ”Mitkä ovat eri osapuolten näkemykset toistensa tavoitteista? Ovatko näkemykset samanlaiset osapuolten omia tavoitteita kohtaan?”.⁵¹ Alla olevassa Taulukko 2 on esitetty nämä kahdeksan osa-aluetta ja esimerkkejä kysymyksistä.

⁴⁹ Yhdistyneet Kansakunnat, 2010

⁵⁰ Search For Common Ground, 2006

⁵¹ Sama

Osa-alue	Esimerkkejä kysymyksistä
1. Konfliktin luonne	Mitkä olivat konfliktin käynnistävät tekijät? Onko osapuolilla selkeitä näkökulmia tai oletuksia konfliktista?
2. Konfliktin tyyli/tapa	Mitä tapoja käydä konfliktia eri osapuolet käyttävät?, Kuinka osapuolet näkevät toistensa käyttämät tyylit
3. Voima	Kuinka osapuolet näkevät toistensa voimaktekijät? Näkevätkö osapuolet olevansa toistensa riippuvaisia jollain tavoilla?
4. Tavoitteet	Mitä osapuolet luulevat toistensa tavoittelevan? Miten osapuolet näkevät toistensa tavoitteet?
5. Taktiikat	Suunnittelevatko osapuolet toimintansa vai onko se spontaania? Mitä taktisia vaihtoehtoja osapuolilla on käytössään?
6. Arviointi	Onko konfliktissa nähtävissä toistuvia tapahtumia tai säännönmukaisuuksia?
7. Itsesäätely	Mitä muutoksen mahdollisuuksia osapuolet näkevät konfliktissa?
8. Yritetyt ratkaisut	Mitä vaihtoehtoja on tarkasteltu/kokeiltu konfliktin ratkaisemiseksi? Ovatko ratkaisuyritykset muuttuneet osaksi konfliktia?

Taulukko 2 Hocker-Wilmot -mallin osa-alueet

Tässä tutkimuksessa käytettiin muokattua Hocker-Wilmot -mallia, jossa kysymyksien määrää pienennettiin ja kysymyksiä kohdennettiin vastaamaan paremmin aseellisen konfliktin arviointiin. Hocker-Wilmot -mallin lisäksi konfliktin taustasyiden ja kehityksen tutkimiseen käytettiin Euroopan komission konfliktien perussyiden tarkistuslistaa⁵², sekä Michelle Garredin & al. kirjaa *Making sense of turbulent contexts*⁵³. Garredin kirjan työkaluja hyödynnetään myös muissa konflikti analyysin vaiheissa ja näistä työkaluista käytetään yleisnimitystä MSTC. Tutkimuksen liitteissä 2 ja 3 on nähtävissä alkuperäinen Hocker-Wilmot -mallin kysymyssarja sekä Euroopan komission tarkistuslista

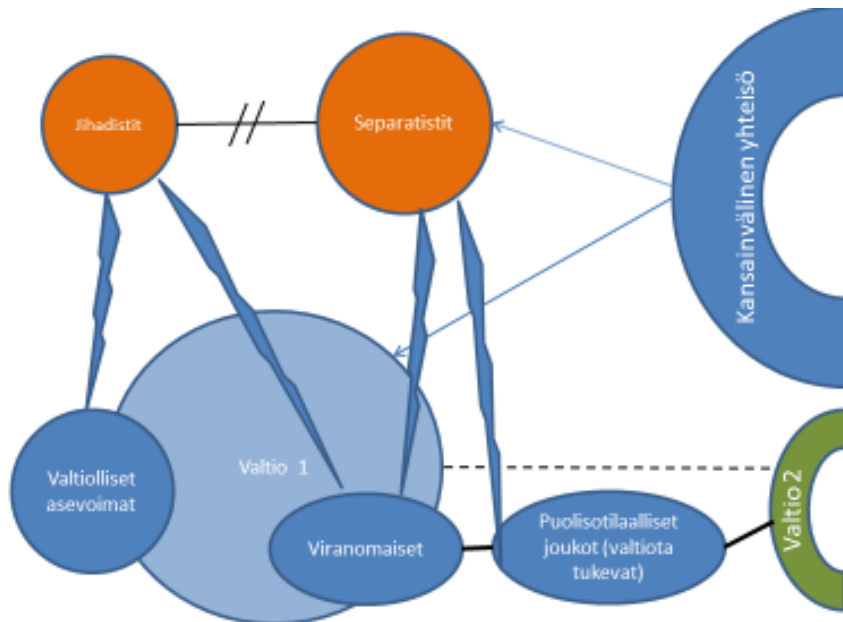
⁵² Euroopan komissio, 2001

⁵³ Garred, et al., 2015

Toimijakartoitus ja kausaaliteettiketjut

Toimijakartoituksen tarkoituksena on selventää konfliktin eri osapuolien ja toimijoiden välisiä suhteita ja rakentaa eräänlainen verkostokartta. Toimijakartoitus on tässä tutkimuksessa toteutettu sekä toimijakartan⁵⁴ avulla että MSTC Actor-Groups and Characteristics -työkalun avulla⁵⁵.

Toimijakartta (Kuva 3) kuvastaa tarkastellulla ajanjaksolla aktiiviset toimijat, toimijoiden suhteet toisiinsa sekä konfliktissa läsnä olevat ongelmat tai teemat. Kartassa kuvataan erilaisilla symboleilla eri toimijat, vuorovaikutussuhteet ja eri toimijoihin vaikuttavat tekijät ja ongelmat. Esimerkkikuvassa voidaan nähdä kartassa käytettäviä symboleja ja niitä yhdistäviä viivoja, joilla kuvataan konfliktin eri toimijoita sekä niiden välisiä suhteita, kuten hajonneita liittolaisuuksia tai vaikutussuhteita. Kuvassa ympyrät ovat konfliktiin suoraan yhteyksissä olevia toimijoita, kuten valtion asevoimat, kapinallisjoukot tai merkittävät kansalaisyhteiskunnan ryhmät (esimerkiksi poliittiset järjestöt). Kaarisymboleilla on kuvattu konfliktiin liittyviä kolmansia osapuolia kuten kansainvälisiä järjestöjä tai yksittäisiä valtioita. Suorat, yhtenäiset, viivat kuvaavat liittolaisuuksia. Katkoviivat kuvaavat olemassa olevaa, mutta heikkoa suhdetta. Ylivedetyt viivat kuvaavat aiemmin ollutta liittosuhdetta, joka on kuitenkin tarkasteluhetkeen mennessä rikkoontunut. Rikkonaiset viivat kuvaavat eri toimijoiden välistä konfliktia. Nuolet kuvaavat kolmansien osapuolten vaikutusten kohteita.⁵⁶



Kuva 3 Toimijakartta, esimerkki

⁵⁴ Mason & Rychard, 2005

⁵⁵ Garred, et al., 2015

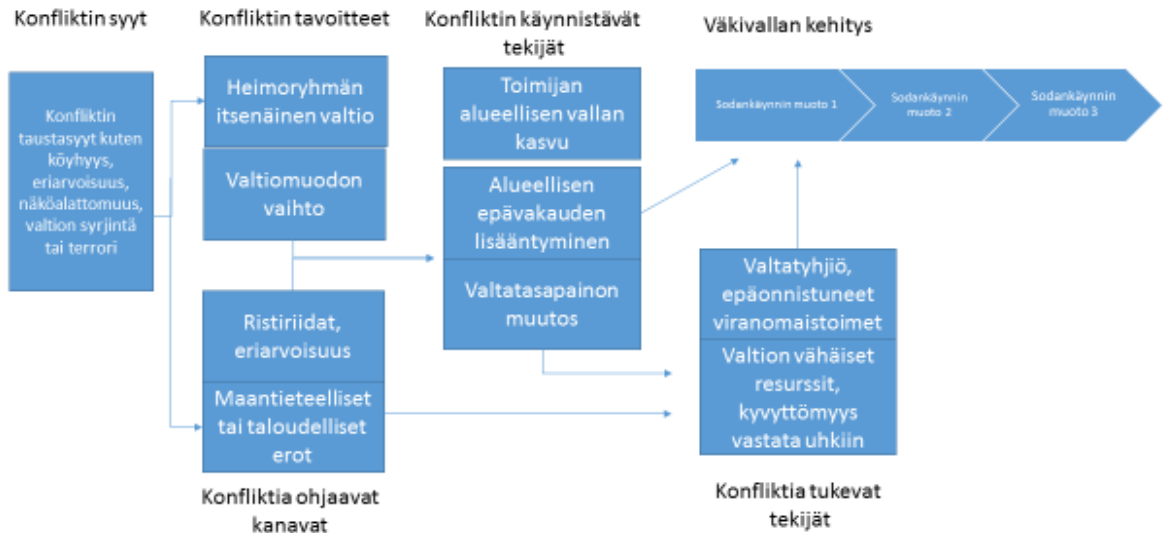
⁵⁶ Mason & Rychard, 2005, p. 5

MSTC Actor-Groups and Characteristics -työkalulla voidaan kartoittaa ja havainnollistaa eri toimijoiden motivaatioita ja taustoja. Analyysin prosessi koostuu kahdesta päävaiheesta, joissa ensimmäisessä kartoitetaan enintään kahdeksan tärkeintä toimijaryhmää (actor-groups), toisessa vaiheessa tarkastellaan näiden toimijaryhmien historiaa ja ominaispiirteitä. Mahdollisessa kolmannessa vaiheessa voidaan myös kartoittaa tunnistettujen toimijaryhmien ulkopuolelle jääviä ryhmittymiä ja tarkastella niiden suhdetta ja vaikutusta muihin ryhmiin sekä konfliktiin kokonaisuutena.⁵⁷

Toimijakarttojen lisäksi konfliktin osapuolia ja niiden tavoitteita tarkastellaan kausaliiteettiketjujen kartoittamisella. Tällä pyritään löytämään konfliktin dynamiikkaan vaikuttavat syyt ja niiden vaikutukset eri osapuolten toimintaan⁵⁸. Kausaliiteettiketjujen kartoittamisella tutkimuksessa voidaan tutkia konfliktin syitä laajan turvallisuuden kentässä, ottaen huomioon muun muassa sosioekonomiset, poliittiset ja kansainväliset kausaliiteettiketjut. Jäljempänä oleva Kuva 4 näyttää kuinka konfliktien syistä kuten eri arvoisuudesta tai valtion väestöryhmää vastaan kohdistamasta väkivallasta kumpuavat konfliktin muutokseen pyrkivien osapuolten tavoitteet ja käynnistävät tekijät. Kuvasta on nähtävissä myös kuinka asiat kuten valtatyhjiöt, ristiriitaisuudet valtiossa ja väestössä ohjaavat konfliktin osapuolia. Konkreettisemmat tekijät kuten äkilliset muutokset valtiorakenteissa kuten vallankaappaukset, laajamittaiset väkivaltaisuudet tai salamurhat voivat tukea konfliktin käynnistymistä sekä sen etenemistä. Nämä kaikki syyt ohjaavat konfliktin lopulta väkivaltaan ja sen kehittymiseen. Kaaviossa on nähtävissä myös konfliktissa mahdollisesti tapahtuvat sodankäynnin tavan muutokset esimerkiksi terrorismista sissisotaan ja siitä tavanomaiseen sodankäyntiin.

⁵⁷ Garred, et al., 2015

⁵⁸ Mason & Rychard, 2005, p. 11



Kuva 4 Kausaliteettiketjut konfliktin kehittämisessä

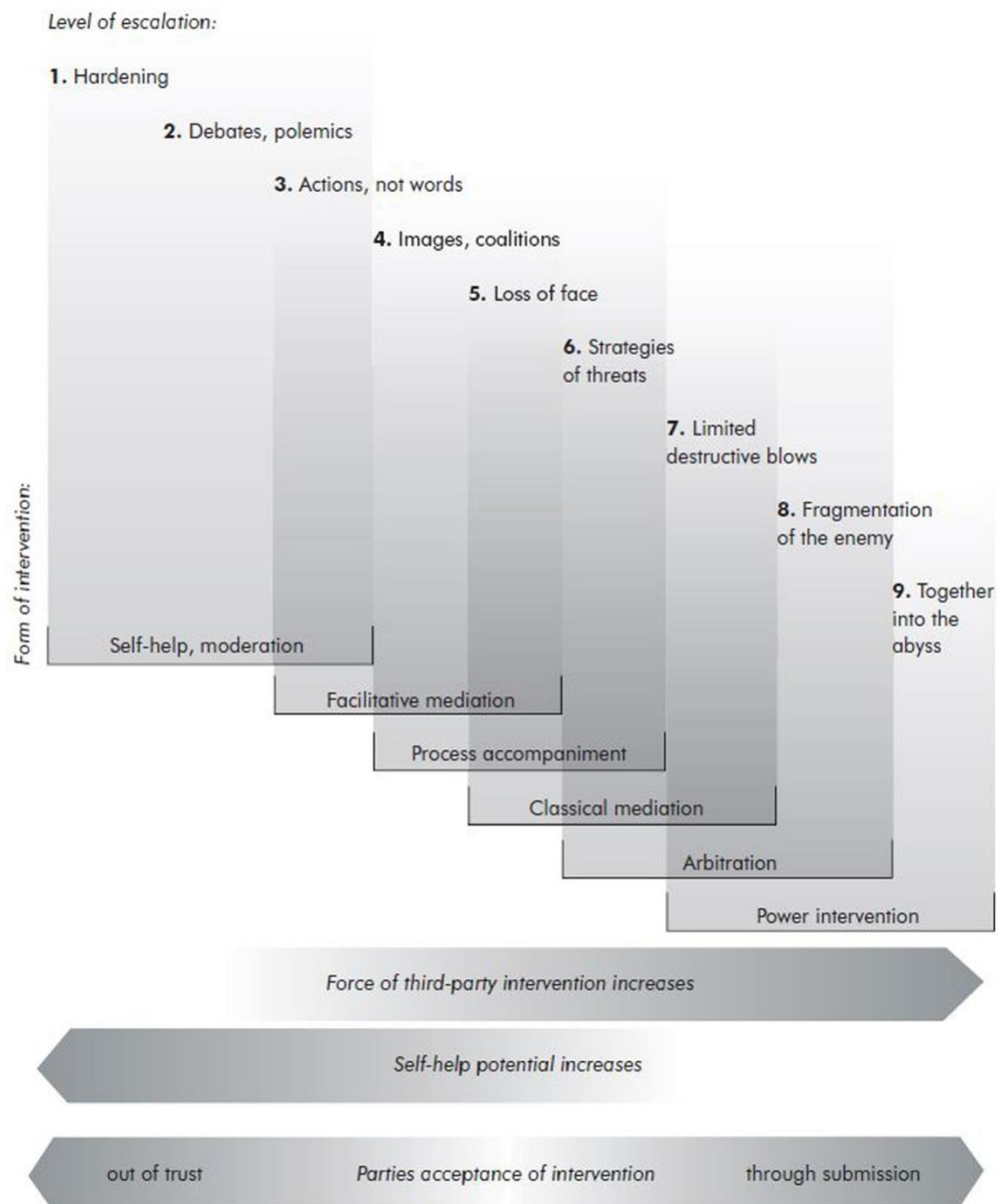
Glalsin konfliktin eskaloitumismalli

Glalsin konfliktin eskaloitumismallissa tarkastellaan konfliktin kehittymistä yhdeksän tasoisella asteikolla. Glalsin asteikko on laskeva asteikko, jossa ensimmäisellä tasolla osapuolten asenteet toisiaan kohtaan kovenevat, mutta keskusteluyhteydet edelleen ovat olemassa. Tästä lähtökohdasta taso tasolta konflikti eskaloituu osapuolten siirtyessä kohti entistä laajempaa voimankäyttöä. Viimeisellä tasolla Glalsin mukaan molemmat osapuolet ovat valmiita toistensa tuhoamiseen omista tappioista ja seurauksista välittämättä. Konfliktin eskaloitumisella ja kriisinhallinnalla on selvä keskinäinen suhde. Jos konflikti on hyvin vahvasti eskaloitunut, osapuolet eivät välttämättä hyväksy ulkopuolista kriisinhallintaa. Tällöin ulkopuolisen intervention tulee olla voimakas, jotta osapuoliin saadaan haluttu vaikutus.

Intervention muotojen suhde konfliktin eskaloitumisen vaiheeseen voi nähdä alla olevassa Kuva 5. Glals jaottelee tasot vielä kolmeen ryhmään sen perusteella miten konfliktin osapuolille käy periaatteellisella tasolla⁵⁹. Tasot yhdestä kolmeen ovat tasoja, joissa konfliktin ratkaisu voidaan toteuttaa molempien osapuolten voitoksi (win-win). Tasojen neljä, viisi ja kuusi aikana konfliktin osapuolista toinen selkeästi häviää ja toinen voittaa (win-lose). Viimeisten kolmen

⁵⁹ Jaottelussaan Glals näkee voiton tai häviön laajempänä käsitteenä kuin pelkkänä sotilaallisena voittona: sotilaallisen konfliktin voittaja voi myös hävitä esimerkiksi kansainvälisessä uskottavuudessa tai kannattajiensa luottamuksessa.

tason, seitsemästä yhdeksään, aikana konfliktin molemmat osapuolet häviävät jossain määrin lopputuloksesta huolimatta (lose-lose).⁶⁰



Kuva 5 Konfliktin eskaloitumisen vaiheet ja ulkopuolisen intervention muodot (Mason & Rychard, 2005)

3.4 Vaikuttavuuden arvioinnin mittarit

Vaikuttavuutta tulee aina mitata jollain tavoin, jotta pystytään arvioimaan onko toiminta oikean suuntaista ja tehokasta. Tässä tutkimuksessa esimerkkinä mittaristosta, jolla voidaan mitata vaikuttavuutta ja tehokkuutta, käytetään kahta mittaria: measure of effectiveness (MoE) ja measure of performance (MoP). Nämä mittarit valittiin tutkimukseen, koska ne ovat osa Yhdysvaltojen

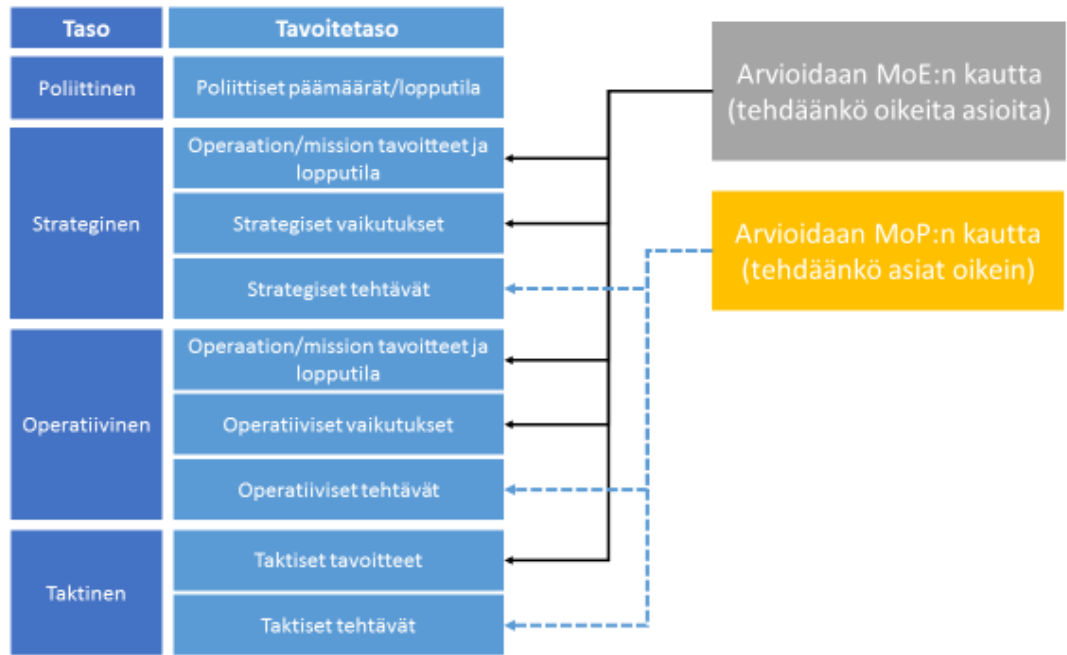
⁶⁰ Mason & Rychard, 2005, pp. 6-7

asevoimien operaatioiden suunnitteluprosessia ja tällä tavoin niiden on osoitettu olevan soveltuvia sotilaallisten toimijoiden arviointiin. Tässä tutkimuksessa niitä käytetään osoittamaan asioita, joita vaikuttavuusarvioinnissa tulisi tarkastella sekä vaikuttavuusarvioinnin eroavaisuuksia eri toiminnan tasoilla. Tämä tutkimus ei pysty hyödyntämään mittareita täysimääräisesti arvioimaan EU:n kriisinhallintaa Malissa, koska arviointiin käytettävä materiaali ei ole saatavilla. Mittareita on kuitenkin käytetty asiantuntijahaastatteluissa sekä kysymyksinä että tarkasteltaessa saatuja vastauksia.

MoE ja MoP ovat kaksi erillistä mittaria, joita käytetään rinnakkain arvioitaessa toiminnan vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Kun mittareita käytetään eri toimintojen arviointiin optimitilanteessa ne muodostavat osan arviointiketjusta, jolla pyritään kokoaikaiseen toiminnan kehittämiseen. Sotilaallisten operaatioiden suunnittelussa molemmat mittarit ovat yhteyksissä operatiiviseen suunnitteluprosessiin ja niitä tuetaan vihollisen toiminnan arvioinnin tuloksilla ja toimintaympäristöanalyysillä. Siviilikriisinhallintatehtävissä, joissa noudatetaan samantapaisia prosesseja MoE ja MoP voidaan yhdistää erityisesti strategisen tai operatiivisen tason suunnitteluun.

MoE:n avulla tarkastellaan sitä tehdäänkö missiossa tai operaatiossa oikeita asioita tai onko sen tavoitteet asetettu oikein. MoE katsoo ulospäin organisaatiosta ja tarkastelee organisaation toimintaa ja sen toiminnan vaikutusta toimintaympäristöön. MoP taas katsoo organisaatiota sisään päin ja tarkastelee kuinka organisaatio toteuttaa sille annetut tehtävät. Molempia mittareita voidaan hyödyntää niin strategisella, operatiivisella kuin taktisella tasolla.⁶¹

⁶¹ Yhdysvaltain puolustushaarakomentajien neuvosto, 2011; Yhdysvaltain ilmavoimien doktriiniosasto, 2012



Kuva 6 MoE ja MoP -mittareiden käyttö eri tavoitetasoilla

Yllä olevassa Kuva 6 on nähtävissä miten MoE ja MoP jakautuvat eri tavoitetasojen arvioinnissa. Suunnittelussa ja operationaalisessa arvioinnissa MoE:n ja MoP:n pohjalta laaditaan arviointikriteerejä, joiden pohjalta arvioidaan tavoitteita ja annettuja tehtäviä. Strategisella ja operatiivisella tasolla MoE:n avulla voidaan tarkastella myös operaation tai mission tavoitteellista lopputilaa (end state), toisin sanottuna kokonaisvaltaista loppupäämäärää kuten rauhansopimuksen aikaan saamista tai asevoimien toimintakyvyn palauttamista. Lopputilan tarkastelu on olennaista, koska sen kautta hyvin usein määritellään operaation tai mission toimintarajoitteet ja myös toiminnan päättäminen. MoP:n kautta voidaan tarkastella ja seurata eri tasoille annettuja tehtäviä. MoP:n pohjalta tulisi myös tarvittaessa korjata tehtävien suorittamista. MoE:n käytön pohjalta voidaan taasen korjata tehtävien soveltuvuutta kulloiseenkin tilanteeseen. Molempien mittareiden käytössä tulisi huomioida, että niillä mitattavien tavoitteiden tulisi olla alusta lähtien relevantteja, mitattavia, tilanteeseen vastaavia sekä rakentua riittäville voimavaroille. Muutoin toiminnan arviointi on ongelmallista tai tulokset ovat kyseenalaisia.⁶²

⁶² Kem, 2009; Yhdysvaltain puolustusharakomentajien neuvosto, 2011; Yhdysvaltain ilmavoimien doktriiniosasto, 2012

4 MALIN KONFLIKTI, SENKEHITTÄMINEN JA NYKYTILA

Mali on Länsi-Afrikassa sijaitseva sisämaavaltio, jossa asuu noin 16 miljoonaa ihmistä. Maan pääkaupunki on Bamako ja tunnetuin kaupunki on kulttuurihistoriallisesti tärkeä Timbuktu. Mali itsenäistyi 1960 Ranskan siirtomaavallasta naapurimaiden ja useiden muiden Afrikan valtioiden tavoin. Malin lähihistoria on poliittisten levottomuuksien kirjomaa, mutta maa on kansainvälisten mittareiden mukaan poliittisesti vapaa maa. Mali on kuitenkin yksi maailman köyhimmistä maista ja köyhyys sekä näköalattomuus ovat ylläpitävinä voimina maan konfliktipotentiaalisissa. Maan väestö on hyvin nuorta ja kasvaa nopeasti. Tämä yhdistettynä korkeaan työttömyysasteeseen takaa, että Malissa on jatkuvasti potentiaalisia jäseniä ääri- ja kapinallisliikkeille.⁶³ Alla olevassa Kuva 7 on nähtävissä Malin maantieteellinen sijainti ja sen rajanaapurit. Karttaan on myös merkitty Malin sisäinen aluejako.



Kuva 7 Malin kartta⁶⁴

⁶³ Central Intelligence Agency, 2017; Yle Uutiset, 2013

⁶⁴ MINUSMA, 2015

4.1 Konfliktianalyysi Malista

Malin konfliktin tarkastelu on merkityksellistä, koska konfliktin luonne ja vaihe ovat merkitseviä tekijöitä suhteessa kriisinhallinnan tavoitteisiin ja onnistumispotentiaaliin. Jos konfliktin perussyitä ei pystytä ratkaisemaan tai konfliktissa on korkea todennäköisyys eskaloitua entisestään, kriisinhallinta tulisi suunnitella nämä huomioon ottaen eikä lähteä esimerkiksi oletuksesta että alueella on käynnissä vakaa rauhanprosessi.

Konfliktin tausta

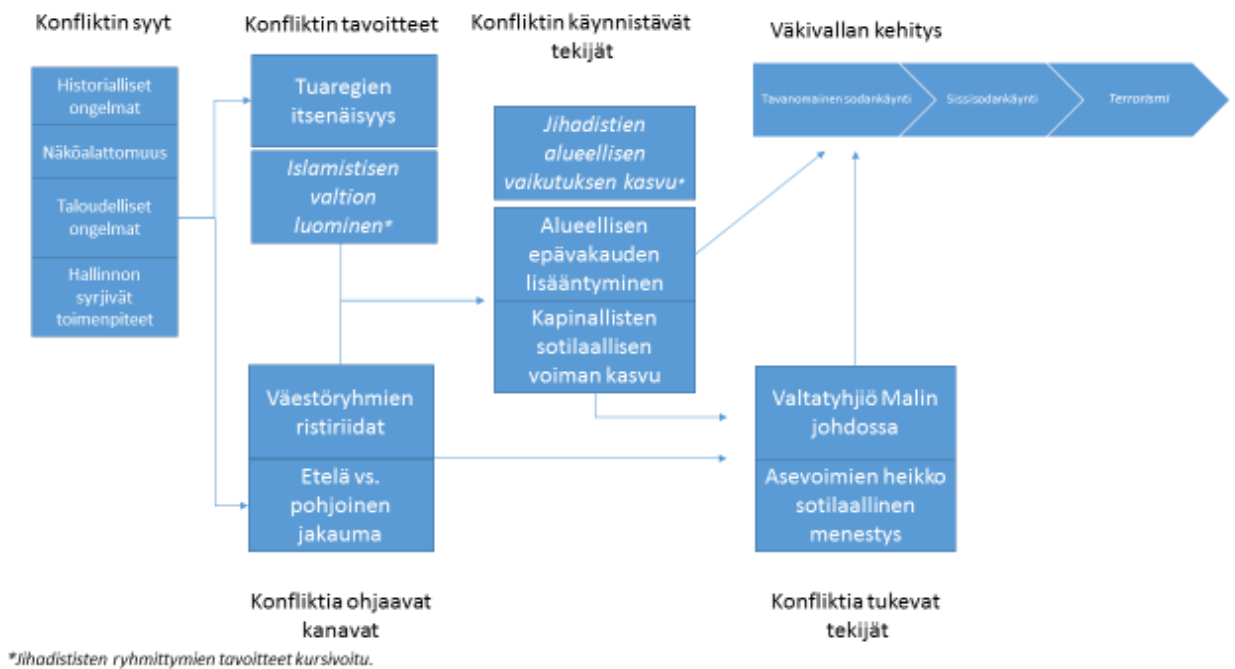
Malin vuonna 2012 alkaneen konfliktin taustasyöt ovat pitkälti yhteiskunnalliset ja lähes samat kuin aiempien, jo 1960-luvulta alkaneiden, tuaregi-kapinoiden taustasyöt. Tuaregit ovat Sahelin alueella elävä heimokansa, joka on levittäytynyt Nigerin, Malin, Burkina Fason, Algerian, Libyan, Marokon ja Tunisian alueille noudatellen pääpiirteittäin Saharan aavikon aluetta. Väestön kokonaismäärän on arvioitu olevan noin 2,5 miljoonaa, joista pääosat asuvat Nigerin ja Malin valtioiden alueilla. Tuaregeilla on ollut pyrkimyksenä oman, itsenäisen, valtion perustaminen muinaisen Anzawadin alueelle. Tämä alue käsittää muun muassa karkeasti nykyisen Malin pohjoisosan. Malin itsenäistyttyä 1960 Malin pohjoisosassa asuneet tuaregi-heimot aloittivat ensimmäisen itsenäistymistaistelun, jonka Malin asevoimat kuitenkin kukistivat. Tämä jätti Maliin jännitteen tuaregien ja Malin muiden väestöryhmien välille. Tuaregien asema yhteiskunnassa ei parantunut myöhempinä vuosikymmeninä ja jännitteet purkaantuivat ajoittain uusina tuaregi-kapinoina. Vuonna 2012 tuaregit näkivät yhteiskunnallisen asemansa yhä heikkona ja että maan pohjoisosaa, jossa tuaregit ovat enemmistönä, syrjittiin etelän toimesta. 2010-luvulla Bamakon hallinto oli myös näyttäytynyt heikkona tuaregien näkökulmasta ja kykenemättömänä ylläpitämään järjestystä tai torjumaan separatistista toimintaa maan pohjoisosassa. Tämä yhdistettynä maata koetelleeseen ruokakriisiin ja laajempaan alueelliseen epävakauteen tarjosi kapinallisjohtajille riittävän mahdollisuuden aloittaa jälleen itsenäistymispyrkimykset kapinan kautta.⁶⁵

Tuaregit olivat myös pitkään palvelleet palkkasotilaina Muammar Gaddafin Islamilaisessa Legioonassa. Arabikevään ja Libyan hallinnon romahduksen jälkeen vuonna 2011 tuaregit palasivat kotiseuduilleen Malin pohjoisosiin. Kuten 70- ja 80-luvulla tapahtuneiden tuaregi-kapinoiden yhteydessä, myös 2011 nämä palaajat toivat mukanaan aseita ja tietotaitoa tehokkaan

⁶⁵ Cline, 2013

taistelujoukon luomiseksi.⁶⁶ Tämä yhdistettynä alueella lisääntyneeseen jihadistiseen toimintaan tarjosi tuaregeille resurssit luoda riittävässä määrin koulutettu ja aseistettu joukko, joka pystyi toimimaan Malin asevoimia ja viranomaisia vastaan.

Nämä kaikki tekijät vaikuttivat ja yhä vaikuttavat konfliktin dynamiikkaan ja kapinallisten tahotilaan pysyvistä rauhasta. Jihadistien motivaatiot eivät suoranaisesti liity tuaregien itsenäisyyspyrkimyksiin vaan ryhmittyvät pyrkivät laajentamaan omaa vaikutusvaltaansa alueella ja jatkamaan taistelua vihollisiksi näkemiään toimijoita vastaan. Teoreettisesti jihadistien äärimäinen päämäärä on islamistisen valtion luominen, mutta se on erittäin pitkän aikajänteen suunnitelma. Tämä suunnitelma vaikuttaa ryhmien motivaatioon pääasiallisesti ideologisella tasolla eikä sen edistäminen ole ryhmien ensisijaisena päämääränä niiden suunnittelussa ja operaatioissa. Kuva 8 osoittaa konfliktiin vaikuttavien syiden väliset suhteet ja kausaliitteit. Jihadistien poikkeavat syyt konfliktissa on merkitty kursiiivilla.



Kuva 8 Kausaliteettikuvaaja konfliktista

Konfliktin vaihe

Malin konfliktin osapuolten toiminta on tällä hetkellä rajoittuneempaa kuin konfliktin alussa, mutta se ei ole vielä rauhoittunut tai lähellä rauhantilaa. Taistelutoiminta jatkuu yhä maan pohjoisosissa ja terroristi-iskujen määrä on lievässä kasvussa. Rauhanprosessi on irrottanut tuaregi-

⁶⁶ Cline, 2013

ryhmittymiä pois taistelevista osapuolista, mutta jihadistiryhmät jatkavat yhä taistelua, vaikeuttaen myös rauhansopimusosapuolien keskinäistä luottamusta.

Taktisesti konflikti on muuttunut offensiivi- ja perääntymisvaiheiden tavanomaisesta sodankäynnistä lyhyen sissisotavaiheen kautta terrorismiin. Tämä on hyvin lähellä käänteistä kumouksellisen sodan kehityskulkua, jossa kumouksellinen sota etenee terrorismista laajaan sissisotaan ja siitä tavanomaiseen sodankäyntiin, jolla pyritään saamaan aikaan lopullinen voitto⁶⁷. Malissa tilanne alkoi lähes suoraan tavanomaisella sodankäynnillä, joka sitten ulkopuolisen tuen johdosta kutistui maan pohjoisosissa käytävään sissisotaan ja lopulta muuttui joidenkin ryhmittymien osalta ajoittaiseksi terrorismiksi. Syyt sissisodasta terrorismiin siirtymiseen ovat separatistien joukkojen tavoitteiden muuttuminen rauhansopimuksen jälkeen poliittiseen prosessiin tukeutuviksi ja jihadististen ryhmien aseman vahvistuminen alueellisesti ja tästä seurannut ryhmien siirtyminen aktiivisempaan toimintaan.

Kansainvälisen intervention alkaessa tammikuussa 2013 konflikti oli jo edennyt pitkälle myös osapuolten välisissä suhteissa. Glasin eskalaatiomallin pohjalta konflikti oli saavuttanut viimeisen vaiheen ja osapuolet olivat kuilun partaalla. Konfliktin kehittymisen arviointi nykytilassa ja tilanteessa, jossa kansainvälistä interventioita ei olisi tapahtunut, on vaikeaa. Pääsyyynä siihen on se, että aiemmat tuaregien kapinat eivät ole olleet yhtä menestyneitä maantieteellisessä näkökulmassa. Vuoden 2012 kapinalliset olivat paremmin koulutettuja ja varustettuja kuin aiemmin. Mahdollisesti kapinallisten hyökkäyksen edetessä entistä lähemmäksi pääkaupunkia Malin hallinto olisi suostunut neuvotteluihin, erityisesti jos Ranska ei olisi suostunut tukemaan sotilasjuntaa. Toisena mahdollisuutena olisi ollut taistelu hamaan loppuun asti ja jäljellä olleiden joukkojen vetäytyminen rajan yli naapurivaltioihin. Tällöin todennäköistä olisi ollut konfliktin jatkuminen tuaregi-ryhmittymien ja jihadistiryhmien välillä.

Nykyisessä skenaariossa kansainvälisen intervention myötä konflikti ei de-eskaloitunut, mutta kapinallisten hyökkäysvaiheen päättymisen ja sitä seuranneiden vetäytymisten myötä tuaregit olivat valmiita neuvotteluihin. Kansainvälisen yhteisön painostuksesta myös Bamakon sotilashallinto ja sitä seurannut tilapäishallinto hyväksyivät rauhanprosessin aloittamisen. Rauhanprosessin alkamisen jälkeen konflikti on lieventynyt Glasin asteikon keskivaiheille, jossa osapuolilla ei ole vieläakaan luottamusta toisiinsa, mutta ulkoisten tekijöiden pakosta neuvotteluita jatketaan ja yhteisymmärrykseen yritetään päästä edes teoreettisella tasolla.

⁶⁷ Kesseli, et al., 1998, pp. 13-26

4.2 Toimijat:

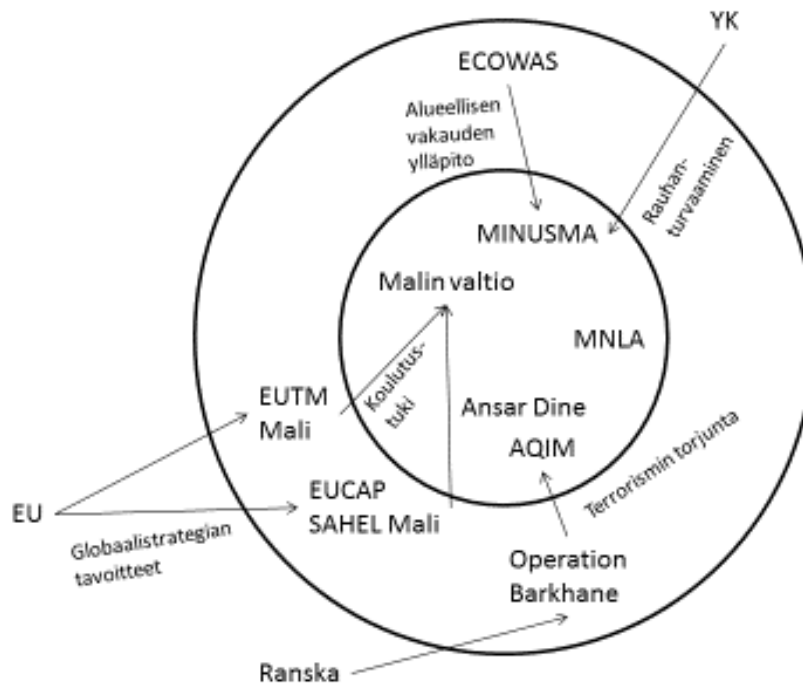
Malin konfliktissa osapuolina ovat Malin valtiolliset toimijat, tuaregien separatistiliikkeet, jihadistiset ryhmät sekä kansainväliset toimijat. Malin valtiollisiin toimijoihin kuuluvat Malin asevoimat, puolisoitilaallinen santarmisto sekä tavanomainen poliisi.

Tuaregien separatistiliikkeistä suurin on Anzawadin itsenäisyyden kansallinen liike (National Movement for the Liberation of Anzawad, Mouvement national de libération de l'Azawad, MNLA). Jihadistisista liikkeistä merkittävimpiä ovat Ansar Dine, sekä al-Qaida Islamilaisessa Maghrebissa, jotka pyrkivät islamistisen valtion perustamiseen Maliin.

Konfliktiin osallistuvista kansainvälisistä sotilaallisista toimijoista merkittävimmät ovat YK:n MINUSMA-operaatio, Ranskan asevoimat sekä EU:n sotilaskoulutusoperaatio EUTM Mali. EU:n siviilikriisinhallintamissio EUCAP Sahel Malin voidaan nähdä osallistuvan myös konfliktiin osittain kouluttamalla ja toimimalla neuvonantajina Malin poliisille ja santarmeille. Malissa ja Sahelin alueella on runsaasti myös muita toimijoita, kuten esimerkiksi Yhdysvaltojen asevoimien AFRICOMin alaisuudessa toimivia neuvonantajia sekä joukkoja jotka tukevat Ranskan operaatioita alueella⁶⁸.

Alla olevassa Kuva 9 on esitetty eri kansainvälisten toimijoiden roolit ja yleistavoitteet. Konfliktin keskellä ovat Malin valtio, separatistit, jihadistit sekä YK:n MINUSMA-operaatio. Alueellisina toimijoina ovat ECOWAS, joka tukee MINUSMAa tavoitteenaan alueellisen vakauden ylläpito. EUTM Mali sekä EUCAP Sahel Mali toimivat myös alueellisina toimijoina ja koulutustuen kautta pyrkivät tukemaan EU:n globaalistrategiaa. Ranska toimii alueellisena toimijana koko Sahelin alueella toimivan operaatio Barkhanen kautta. Malissa operaatio Barkhanen tavoitteet ovat terrorismintorjunnassa ja jihadististen järjestöjen alueellisen vaikutusvallan rajoittamisessa.

⁶⁸ Whitlock, 2013



Kuva 9 Kansainvälisten toimijoiden roolit ja yleistavoitteet

4.2.1 Malin asevoimat ja viranomaiset

Malin turvallisuusviranomaiset koostuvat asevoimista, poliisista, santarmistosta sekä kansalliskaartista. Tämä järjestely noudattaa Ranskan perinteistä turvallisuusviranomaisjakoa ja on periytynyt Maliin Ranskan siirtomaahallinnon kautta.

Asevoimat ja santarmisto kuuluvat hallinnollisesti asevoimista vastaavan ministerin (käytännössä puolustusministeri) alaisuuteen ja poliisi taas toimii turvallisuusministeriön alaisuudessa. Kansalliskaarti on puolustusministerin käskyvallassa, mutta henkilöstöhallinnollisesti kuuluu turvallisuusministeriön organisaatioon.⁶⁹

Poliisivoimat

Malin poliisivoimat jakautuvat ranskalaisen järjestelmän mukaisesti kahteen poliisiosastoon: *police administrative* ja *police judiciaire*. Malin poliisivoimien tehtäviksi on linjattu presidentin määräyksellä vuonna 2004 ylläpitää järjestystä ja yleistä turvallisuutta, valvoa henkilöiden ja omaisuuden koskemattomuutta, valvoa aseiden ja ampumatarvikkeiden säätelyä, tarkkailla yk-

⁶⁹ European External Action Service, 2016b

sityisiä turvallisuusyrityksiä, osallistua valtion instituutioiden ja merkittävien henkilöiden suojaukseen, tietojohtoinen rikostorjunta, osallistua humanitäärisen avun tehtäviin, osallistua väestönsuojelutehtäviin, valvoa rajojen turvallisuutta, varmistaa lakien noudattaminen toteutettaessa poliisin tehtäviä. Kuitenkaan näitä tehtäviä ei ole määritelty operatiiviselle tasolle eivätkä poliisin käytännön tehtävät noudata annettua linjaa⁷⁰. Käytännössä police administrative on järjestyspoliisi, joka vastaa rajojen ja rajanylityspisteiden valvonnasta, joukkojenhallinnasta ja ulkomaalaisvalvonnasta. Police judiciaire vastaa taasen rikostutkinnasta sekä siihen liittyvistä toiminnoista kuten rikostiedustelusta ja teknisestä rikostutkinnasta. Poliisin toiminta on jaettu 7 alueelliseen toimistoon ja 54 poliisiasemaan ja poliisin henkilöstövahvuus on 6 500 - 8 000 henkeä. Alueelliset erot ovat suuria ja vain pääkaupungissa Bamakossa on erikoisryhmä Mobile Security Group, joka on keskitetty yleisen järjestyksen ylläpitoon ja rikostorjuntaan. Suuri osa poliiseista on alikoulutettuja eivätkä pysty hoitamaan operatiivisia tehtäviään. Erityisesti ongelmat nousevat esille vaativimmissa sekä erityiskykyjä vaativissa tehtävissä kuten teknisessä tutkinnassa sekä rikostiedustelussa. Malin poliisi on myös vahvasti korruptoitunut ja arkipäiväistä korruptiota pidetään poliisin luontaisena. Tämä ja muut väärinkäytökset pitävät kansan luottamuksen poliisiin jatkuvasti hyvin matalalla tasolla. Kyselytutkimusten mukaan ainoa valtiollinen toimija, johon malilaiset luottavat poliisia vähemmän on tuomioistuimet ja syyttäjänlaitos.⁷¹

Santarmilaitos

Malin santarmilaitos (*gendarmerie nationale*) on perintöä Ranskan siirtomaaisännyydestä ja kävi läpi viimeisimmän organisaatiouudistuksen vuonna 1999. Tässä uudistuksessa santarmilaitos liitettiin osaksi asevoimien organisaatiota ja sen tehtäväksi määrättiin pääasiallisesti poliisitehtäviä. Vuonna 1999 annetussa presidentillisessä määräyksessä santarmien tehtäviksi määrätään yleisen turvallisuuden ylläpito, varmistaa yleinen järjestys toteuttamalla police judiciaire ja police administrative tehtäviä säännösten ja lakien mukaisesti, toteuttaa rikostutkintaa asevoimissa (*la police judiciaire militaire*), osallistua valtiollisten instituutioiden vartiointiin ja suojeluun, vastata sotilaspoliisitehtävistä, osallistua alueellisen koskemattomuuden turvaamistehtäviin, osallistua väestönsuojeluun, osallistua taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurillisesti kehittävien tehtävien tukemiseen, sekä osallistua humanitaariseen apuun ja rauhaa tukeviin tehtäviin.

⁷⁰ European External Action Service, 2016b, p. 5

⁷¹ Sama

Santarmeja Malissa on noin 4 600, joista 3 000 toimii Bamakon alueella. Kokonaisuutena santarmilaitos on jaettu kymmeneen alueeseen ja alueelliseen sekä liikkuvaan santarmistoon. Santarmikomppanioita on liitetty myös EU:n kouluttamiin taisteluosastoihin. Santarmilaitos on kuitenkin, kuten poliisivoimat, alikoulutettu, alimiehitetty ja alivarustettu; santarmit käyttävät vanhoja aseita ja uusia santarmeja ei ole rekrytoitu vuoden 2009 jälkeen. Näistä syistä sen operatiivinen toiminta on hyvin rajoittunutta ja ongelmallista.⁷²

Kansalliskaarti

Kolmas sisäisen turvallisuuden organisaatio on Malin kansalliskaarti, jonka alkuperä on siirtomaavallan aikaisissa kamelijoukoissa, jotka partioivat Malin aavikkoalueita. Kansalliskaartin organisaatiota ja tehtäviä muutettiin useasti Malin itsenäisyyden aikana ja viimeisimmässä muutoksessa vuonna 2000 niille annettiin seuraavat tehtävät: varmistaa [valtiollisten] instituutioiden ja poliittisten ja hallinnollisten viranomaisten turvallisuus; osallistua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon; osallistua vankeinhoidon tehtäviin; osallistua maakuntien ja yhteisöjen yleiseen poliisitoimintaan (*police générale des collectivités territoriales*); osallistua alueellisen koskemattomuuden turvaamistehtäviin; osallistua rajavalvontaan; osallistua taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurillisesti kehittävien tehtävien tukemiseen; sekä osallistua humanitaariseen apuun ja rauhaa tukeviin tehtäviin. Teoriassa kansalliskaartin tarkoituksena on tukea muita viranomaisia niiden tehtävissä, mutta käytännössä sille on määrätty ylimääräisiä tehtäviä ja toisaalta otettu pois sille kuuluvia tehtäviä. Organisatorisesti kansalliskaarti kuuluu puolustusministeriön alaisuuteen, mutta sen henkilöstöasiat on kuitenkin liitetty turvallisuusministeriön alaisuuteen. Kansalliskaartin vahvuus on 5 000 - 6 000 henkeä ja joukot ovat pääasiallisesti keskitetty Bamakon alueelle (arviolta 4 000 sotilasta). Joukot on jaettu alueellisiin joukkoihin sekä liikkuviin elementteihin kuten joukkojenhallintayksiköihin, vaativien tilanteiden ryhmiin (rapid intervention units) ja kamelipartioihin (*Méharistes*)⁷³.⁷⁴

Asevoimat

⁷² European External Action Service, 2016b

⁷³ Kamelipartiot, *troupes Méharistes*, ovat alun perin Ranskan siirtomaavallan aikana perustettuja rajavalvontajoukkoja, joista Malin kansalliskaarti myöhemmin muodostettiin. Kamelipartioita koulutettiin Ranskan toimesta uudelleen 1990- ja 2000-luvun vaihteessa. Näitä joukkoja on yhä kaartin vahvuudessa noin 350 sotilasta.

⁷⁴ European External Action Service, 2016b

Malin asevoimat ovat olleet vuoden 2012 sotilasvallankaappauksen jälkeen lähes jatkuvassa muutoksessa. Asevoimat jakautuvat maavoimiin sekä ilmavoimiin ja niiden kokonaisvahvuus on noin 7 500 sotilasta⁷⁵. Malissa on voimassa kahden vuoden asevelvollisuus, jolla asevoimien miehistötarpeet täytetään. Asevelvollisuuteen ei kuitenkaan kuulu reserviläisyysvelvoitetta, joten Malin asevoimilla ei ole reserviä.⁷⁶ Malin maantieteellinen sotilasaluejako on hyvin epäselvä ja altis muutoksille. Avoimista lähteistä saatavien tietojen perusteella Malin maavoimien organisaatio on myös epäselvä, mutta rakentuu pataljoonaperusteiseen järjestelmään. Maavoimat sisältävät kaikki aselajit sekä pienen vesistötoiminta-osaston.⁷⁷ Maavoimien joukkojen todellisista kokoonpanoista tai suorituskyyvistä ei ole saatavilla luotettavaa tietoa.

Malilla on pienet ilmavoimat, jotka toimivat teoriassa itsenäisenä puolustushaaranä. Ilmavoimien kalusto koostuu pääasiassa vanhoista neuvostoliittolaisista hävittäjistä, kuljetuskoneista ja helikoptereista. Asevoimien hierarkiassa maavoimat ovat kuitenkin määräävässä asemassa ja ilmavoimat ovat jossain määrin alisteisia maavoimien operaatioille ja vaatimuksille.

Asevoimien kalusto on lähes kauttaaltaan vanhentunutta. Maavoimien kalusto on pääasiassa neuvostoliittolaisia kevyitä panssariajoneuvoja ja jalkaväenaseistusta. Ilmavoimien konekalustoon kuuluu hävittäjiä, kuljetuskoneita ja helikoptereita. Kuitenkin koneiden huollon ja varaosien puutteen vuoksi vain kuljetuskoneet ja helikopterit ovat lentokunnossa ja toimivat operatiivisissa tehtävissä. Sotilasvallankaappauksen jälkeen kansainvälinen tuki Malin asevoimille pysähtyi, mutta kansainvälisen intervention jälkeen asekauppa ja kansainvälinen yhteistyö ovat jatkuneet. Maliin on myyty muun muassa uutta lentokalustoa sekä maavoimien aseistusta kuten partioajoneuvoja ja jalkaväen aseita.⁷⁸

Merkittävin Malin maavoimien joukko on EU:n kouluttamat taisteluosastot (*groupements tactiques interarmes, GTIA*), joita EUTM on kouluttanut vuoden 2016 loppuun mennessä kahdeksan. Taisteluosastot on muodostettu pääasiassa vaihtelevilla kokoonpanoilla jalkaväki- ja santarmikompanioista ja joiden tehtävä on kukistaa kapinalliset maan pohjoisosassa. Taisteluosastojen kokoonpanoon on vaikuttanut saatavilla olevat resurssit ja tällä hetkellä osastot eivät ole mekanisoituja, vaan toimivat pääasiassa kevyillä maastoajoneuvoilla. GTIA:t koulutetaan EU:n koulutustukikohdassa Koulikorossa maan keskiosassa sekä taistelutehtävistä palaamisen jälkeen koulutetaan uudelleen omissa tukikohdissaan ympäri Malia. Taisteluosastojen ongelmana

⁷⁵ Tähän lukuun sisältyvät myös EU:n kouluttamat GTIA-taisteluosastot.

⁷⁶ European External Action Service, 2015

⁷⁷ Military Periscope, 2015; IHS Jane's, 2016; IHS Jane's, 2016a

⁷⁸ Mehta, 2015; Ministry of Defence of the Republic of Croatia, 2016

ovat operatiivisen kierron heikkous, henkilöstön vähyys sekä heikko johtaminen. Ongelmat ovat samat myös muissa asevoimien yksiköissä, mutta korostuvat taisteluosastoissa, jotka ovat säännöllisesti taistelutehtävissä. Myös joukkojen jatkuva koulutus on ongelmallista, koska sotilaat voidaan määrätä taisteluosastoon erikseen määritetyksi ajaksi, jonka ajan joukko on taistelutehtävissä. Tämän jälkeen osastoa täydennetään kouluttamattomilla sotilaille tai se puretaan ja sotilaat siirretään tavallisiin joukkoyksiköihin maan muihin osiin. Tällöin taisteluosasto ei kehity peruskoulutusta pidemmälle tai siinä palvelee kouluttamatonta henkilöstöä, jolloin joukon suorituskyky on alhainen.⁷⁹

Asevoimia on syytetty ihmisoikeusrikkomuksista kuten laittomista pidätyksistä, kiinniotettujen kiduttamisesta ja raiskauksista. Ihmisoikeusjärjestö Human Rights Watchin mukaan (2016) suurin osa uhreista oli otettu kiinni epäilyinä jihadistien tukemisesta, mutta myös osittain perusteettomien ilmiantojen pohjalta. Suurin osa rikkomuksista on raportoitu tapahtuneen esimerkiksi tarkastuspisteellä välittömästi epäillyn henkilön kiinniottamisen jälkeen⁸⁰. Kidutustapakausien on ilmoitettu tapahtuneen kahdessa sotilastukikohdassa ja olleen jossain määrin järjestelmällistä.⁸¹

4.2.2 Tuaregit ja jihadistit

Malissa toimivat kapinalliset jakautuvat karkeasti tuaregien itsenäisyyttä tavoitteleviin joukkoihin sekä jihadistisiin ryhmittymiin. Tuaregien separatistiliikkeistä suurin on Anzawadin itsenäisyyden kansallinen liike (National Movement for the Liberation of Anzawad, Mouvement national de libération de l’Azawad, MNLA). MNLA:n perimmäisenä tavoitteena on perustaa uudelleen tuaregivaltio Azawad, mutta MNLA on linjannut tavoitteekseen myös tuaregien aseman parantamisen Malin valtiollisen rakenteen puitteissa. MNLA:n joukkojen rungon muodostivat Libyassa Muammar Gaddafin joukoissa taistelleet entiset palkkasotilaat, jotka palasivat Maliin Gaddafin hallinnon romahdettua 2011. MNLA:n organisaatio on pitkälti tavanomaisen kumouksellisen joukon organisaatio, joka on johtoryhmän ympärille koostuneita soluja. MNLA:n lisäksi Malissa toimi muita tuaregi-ryhmittymiä, mutta ennen Algerin rauhanneuvot-

⁷⁹ European External Action Service, 2015, pp. 12-13

⁸⁰ Huomioitavaa tapauksissa on myös, että Malin asevoimat eivät lain mukaan saa ottaa kiinni tai pidättää henkilöitä eikä heitä ole koulutettu käsittelemään kiinni otettuja.

⁸¹ Human Rights Watch, 2014; Human Rights Watch, 2016

teluita ne toimivat joko MNLA:n alaisuudessa tai hyvin vahvasti taustalla. Rauhanneuvotteluiden aikana ryhmittymiä kuitenkin nousi esiin useita ja ne muodostivat kaksi tuaregi-osapuolta neuvotteluihin.⁸²

Jihadistiset ryhmittymät pyrkivät tuomaan voimaan sharia-lain Malissa sekä lisäämään vaikutusvaltaansa Sahelin alueella. Merkitävimmät jihadistiryhmät ovat al-Qaida Islamilaisessa Maghrebissa (AQIM), Ansar Dine ja Yhtenäisyyden ja Jihadin Liike Länsi-Afrikassa (Movement for Oneness and Jihad in West Africa, MOJWA). AQIM oli alun perin Rukouksen ja taistelun salafistinen ryhmä (Groupe Salafiste pour la Prédication et le Combat, GSPC), mutta muutti vuonna 2007 AQIM:ksi. Ansar Dine on taasen ollut toiminnassa ainakin 1990-luvun puoliväin tuaregi-kapinasta alkaen. Vuoden 2012 konfliktin myötä AQIM, Ansar Dine ja MOJWA yhdistivät pienempiä ryhmiä nimiensä alle ja laajensivat toimintaansa. Samalla ryhmistä kuitenkin erosi taistelijoita, jotka muodostivat uusia ryhmiä. Kaikkien ryhmittymien kokoonpanot ovat olleet varsin joustavia sekä organisaatioiltaan että nimiltään. Konfliktin aikana AQIM, Ansar Dine ja MOJWA toimivat yhteistyössä tuaregi-ryhmien kanssa, mutta jo offensiivivaiheen aikana ryhmien välit rakoilivat ja Ranskan operaatio Servalin etenemisen myötä ryhmät ajautuivat keskinäisiin taisteluihin. Myös jihadististen ryhmien välillä on raportoitu yhteenottoja kun ryhmät ovat kilpailleet keskinäisestä vaikutusvallasta. AQIM on ollut aktiivinen myös Pohjois-Afrikassa, muun muassa Algeriassa ja Libyassa, kun taas Ansar Dine on toiminut muun muassa Norsunluurannikolla.⁸³

Sekä Ansar Dine että AQIM pyrkivät luomaan Maliin sharia-lakiin perustuvan teokraattisen valtion. Tämä tavoite poikkeaa tuaregi-separatistien tavoitteesta, joka on käytännössä autonomisen tai itsenäisen maallisen tuaregi-valtion perustaminen Malin pohjoisosaan. MOJWA on AQIM:stä eronnut ryhmä, jolla on kuitenkin yhtenevät tavoitteet AQIM:n kanssa ja se on toiminut yhteistyössä sen ja Ansar Dinen kanssa. Jihadistiryhmät ovat syyllistyneet ihmisoikeusrikkomuksiin ja laajoihin väkivallantekoihin siviiliväestöä kohtaan. Näitä rikkomuksia tapahtui varsinaisen konfliktin aikana, mutta myös sen jälkeen Malin pohjoisosissa alueilla, jossa väestö on suorissa yhteyksissä jihadistisiin.⁸⁴

⁸² Sköns, 2016

⁸³ Huckabey, 2013; Walther & Christopoulos, 2015

⁸⁴ Human Rights Watch, 2014; Human Rights Watch, 2016

4.2.3 EU Training Mission Mali

EU:n sotilaskoulutusoperaatio EU Training Mission Mali (EUTM Mali) perustettiin Euroopan neuvoston päätöksellä 17. tammikuuta 2013 ja jo kesäkuussa operaatio oli noin 550 hengen vahvuinen. Alun perin EUTM Malin mandaatti oli 15 kuukautta, mutta sitä on jatkettu kahdesti ja samalla operaation tehtävää on tarkennettu.

EUTM Malin alkuperäinen mandaatti oli ”[tarjota] Malin eteläosassa sotilaallista ja kouluksellista neuvontaa Malin asevoimille, jotka toimivat laillisten siviiliviranomaisten valvon-
nassa, tarkoituksena myötävaikuttaa Malin asevoimien sotilaallisten valmiuksien palauttamiseen niin, että ne voivat toteuttaa alueellisen koskemattomuuden palauttamiseen ja terroristi-
ryhmien aiheuttaman uhkan vähentämiseen tähtääviä sotilasoperaatioita”⁸⁵.

EUTM Malin tavoitteena on vastata Malin asevoimien operatiivisiin tarpeisiin antamalla Malin asevoimia hyödyttävää koulutustukea. Se jakaantuu kahden pilarin myötä neuvonantoon ja suoraan soti-
laskoulutukseen. Neuvonanto keskittyy johtamisjärjestelyihin, logistiikkaan ja
henkilöstöhallintoon sekä kansainväliseen humanitäärisen oikeuteen. Koulutuspilari keskittyy
taistelujoukkojen koulutukseen. Näiden pilarien välillä sotilaskoulutus on hieman korkeam-
malla prioriteetilla, koska EUTM Malin pääasiallinen tehtäväksi on nostettu Malin asevoimien
GIAT-taisteluosastojen koulutus. Taisteluosastojen lisäksi operaatio antaa kouluttajakoulu-
tusta, jotta paikallinen omistajuus lisääntyy sotilaskoulutuksessa ja Malin asevoimat ovat ky-
keneviä tulevaisuudessa kouluttamaan omat joukkonsa tehokkaasti.

EUTM Malin mandaatti ei mahdollista eikä salli EU:n alaisten joukkojen osallistumista taiste-
luoperaatioihin.⁸⁶ Viimeisimmän, kesällä 2016, tehdyn mandaatin jatkamisen myötä EUTM
Malin oli tarkoitus siirtää koulutustehtävät Koulikoron koulutustukikohdasta Malin armeijan
tukikohtiin lähemmäksi tehtäväalueita. Tätä ei ole kuitenkaan pystytty täysin toteuttamaan jä-

⁸⁵ Euroopan unionin neuvosto, 2013

⁸⁶ Euroopan komissio, 2015 (2012); Euroopan unionin neuvosto, 2013

senmaiden rajoitettujen joukkokontribuutioiden ja operaation resurssien vähyden vuoksi. Suurimmat puutteet operaatiolla ovat eteentyönnetyn kirurgisen⁸⁷ suorituskyyvyn⁸⁸ ja panssaroidun kuljetusjoukkueen puuttuminen.⁸⁹

Maaliskuun alussa EU perusti koulutusoperaatioiden johtoesikunnan, Military Planning and Conduct Capability (MPCC), Brysseliin EU:n sotilasesikunnan (EUMS) yhteyteen. Esikunta vastaa kaikkien EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusoperaatioiden strategisesta johtamisesta. Henkilöstömäärällisesti MPCC johtaa noin tuhatta EU:n sotilasta. Sen johtajana toimii tällä hetkellä suomalainen kenraaliluutnantti Esa Pulkkinen, joka aiemmin oli EU:n sotilasesikunnan päällikkönä ja nyt toimii sekä EUMS:n että MPCC:n päällikkönä.⁹⁰

MPCC:n tavoitteena on parantaa operaatioiden strategista johtamista ja muun muassa virtaviivaistaa strategisella tasolla tapahtuvaa operatiivista suunnittelua. Käytännössä perustamalla koulutusoperaatioiden johtoesikunta Brysseliin, helpotetaan nykyisten koulutusoperaatioiden komentajien johtamistoimintaa ja annetaan heille paremmat edellytykset keskittyä joukkojensa johtamiseen toiminta-alueella.⁹¹

4.2.4 EUCAP Sahel Mali

EUCAP Sahel Mali on EU:n siviilikriisinhallintamissio, joka perustettiin vuonna 2015 tukemaan Malin siviiliviranomaisten kehitystä. EUCAP:in mandaattina on auttaa Malin viranomaisia palauttamaan perustuslaillinen ja demokraattinen järjestys maahan sekä ylläpitämään sitä ja luomaan olosuhteet kestäväälle rauhalle Malissa sekä palauttamaan valtion arvovalta ja legitimitetti koko Malin alueelle ja ylläpitämään sitä maan hallinnon tehokkaan uudelleen järjestelyn avulla.⁹²

⁸⁷ Saatavan tiedon mukaan on todennäköistä, että toivottu suorituskyyky on Role 2 Enhanced -tason suorituskyyky.

⁸⁸ Kirurgisen kyyvyn puute on yhteydessä lääkintäevakuoinnin toiminta-alueen rajoituksiin, jolloin EUTM Malin joukot eivät voi toimia kauimmaisissa Malin asevoimien tukikohdissa, koska heitä ei voida tarvittaessa evakuoida näin kaukaa.

⁸⁹ Suomen pysyvä edustusto EU:ssa, 2016; Suomen pysyvä edustusto EU:ssa, 2016a

⁹⁰ Astrén, 2017; Euroopan unionin neuvosto, 2017

⁹¹ Sama

⁹² Euroopan unionin neuvosto, 2014

EUCAP Sahel Mali toimii strategisen tason neuvonantajana Malin sisäiseen turvallisuuteen liittyville ministeriöille⁹³ sekä kouluttaa kaikkia kolmea sisäisestä turvallisuudesta vastaavaa viranomaista: poliisia, santarmistoa sekä kansalliskaartia. EUCAP Sahel Mali pyrkii viranomaisien operatiivisen tehokkuuden parantamiseen, niiden komentoketjujen uudelleen rakentamiseen, hallinto- ja oikeusviranomaisten roolin ja aseman vahvistamisessa niille kuuluvissa operaatioissa ja näiden operaatioiden valvonnassa ja johtamisessa, sekä viranomaisten ja viranomaistoimintojen palauttamiseen Malin pohjoisosaan.⁹⁴

EUCAP Sahel Mali on ollut täydessä operatiivisessa valmiudessa vuodesta 2015 asti ja koulutukset ovat olleet käynnissä vasta lyhyen aikaa. EUCAP Sahel Malin koulutusrakenne ja tavoitteet ovat erilaiset kuin EUTM Malilla ja EUCAP Sahelin tavoitteena ei ole tuottaa uusia toiminnallisia joukkoja. EUCAP Sahel Malin neuvonanto keskittyy erityisesti henkilöstöjohtamisen ja henkilöstöresurssien hyödyntämisen kehittämiseen. Tämän pyrkimys on luoda Malin viranomaisille kyky valvoa ja seurata eri joukkojen kokoonpanoa ja ylläpitää tilannekuvaa henkilöstöstä. Koulutuksessa EUCAP Sahel keskittyy poliisin, santarmiston ja kansalliskaartin upseeriston ja aliupseeriston kouluttamiseen. Koulutettavia aiheita ovat muun muassa ammatitietikka, johtaminen, terrorismin torjunta ja rikostutkinta. Kokonaisuutena EUCAP Sahel Malin tarkoitus on kouluttaa noin kolmannes koko viranomaisten henkilöstövahvuudesta.

4.2.5 MINUSMA sekä muut kansainväliset toimijat

YK:n moniulotteinen integroitu vakauttamismissio MINUSMA (*Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali; United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*) on YK:n turvallisuusneuvoston mandaatilla Malissa toimiva rauhanturvaoperaatio. MINUSMA:n tehtävänä on valvoa tulitaukoa; tukea rauhanneuvotteluiden implementaatiota; tukea osapuolten sovitteluprosessia; suojella siviilejä ja vakausprosessia; tukea ja suojella ihmisoikeuksia; toteuttaa humanitääristä apua ja vakausprosessia tukevia projekteja; varmistaa YK:n henkilöstön turvallisuus; sekä tukea kulttuuriperinnön säilyttämistä.⁹⁵ MINUSMA:n joukot pohjautuvat Länsi-Afrikan talousyhteisön joukkoihin, jotka siirtyivät Maliin naapurimaista kapinallisten offensiivin pysähtyttyä. Ranskan operaatio Servalin ajettua kapinalliset maan pohjoisosaan ja alueellisten toimijoiden päästyä yhteisymmärrykseen

⁹³ Sisäisen turvallisuuden ministeriöiksi Mali on määritellyt sisäisen turvallisuuden ministeriön, oikeusministeriön sekä puolustusministeriön.

⁹⁴ European Union External Action Service, 2015a

⁹⁵ Mero & Munkki, 2015; Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto, 2015

Malin sotilashallinnon kanssa kansainvälisten joukkojen interventiosta. MINUSMA:n toiminta Malissa pohjautuu kolmelle YK:n turvallisuusneuvoston mandaatille. Ensimmäinen ensimmäistä perustavaa päätöstä on täydennetty ja jatkettu uusilla päätöksillä vuosina 2014 ja 2015. MINUSMA:lla on mandaatissa määritelty oikeutus noin 13 000 sotilaaseen ja 1 900 poliisiin. Operaatio ei ole kuitenkaan ollut missään vaiheessa täysivahvuinen. MINUSMA on kärsinyt toimintansa aikana 114 henkilön tappiot.⁹⁶

Malissa on myös YK:n ja EU:n lisäksi useita kansainvälisiä toimijoita, jotka ovat solmineet kahdenvälisen sopimuksen Malin valtion kanssa viranomaisten ja asevoimien kouluttamisesta ja tukemisesta. Muun muassa Ranska, Yhdysvallat, Kiina ja Japani ovat aktiivisesti mukana Malin jälleenrakennuksessa sekä eri koulutusprojekteissa. Esimerkiksi Yhdysvallat on jatkanut 2000-luvulla aloitettuja, mutta sotilasvallankaappauksen jälkeen pysäytettyjä terrorismintorjunnan koulutus- ja kehittämisohjelmia. Alueellisista toimijoista merkittävimpiä ovat Länsi-Afrikan talousyhteisö (ECOWAS) sekä Sahelin alueen maiden yhteenliittymä, G5 Sahel, johon kuuluu Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger ja Tsad. G5 Sahel -ryhmä on keskittynyt pääasiassa turvallisuusyhteistyöhön, jolla maat pyrkivät parantamaan alueellisia suorituskykyjä terrorismin, väkivaltaisen radikalisoitumisen ja rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaan.⁹⁷

Ranska on erityisen aktiivinen koko Sahelin alueella ja on kouluttanut Malissa sekä santarmistoa että asevoimia terrorisminvastaiseen toimintaan. Taustalla Ranskan aktiivisuudessa Sahelin alueella on Ranskan historia alueella ja siitä juontuvat sitoumukset ja kiinnostukset kuten mineraalivarat tai siirtolaisvirrat. Myös Ranskan näkemys alueesta eräänlaisena lähi-ulkomaana, jolla on suoria vaikutuksia manner-Ranskaan, motivoi ranskalaisia poliitikkoja ylläpitämään läsnäoloa ja aktiivisuutta Sahelissa. Toiminta Malissa on osa koko Sahelin alueen kattavaa operaatio Barkhanea, jossa Ranska avustaa G5 Sahel -ryhmää kehittämään alueellisia suorituskykyjä turvallisuustoiminnassa ja erityisesti terrorismin torjunnassa. Operaatio Barkhanen ilmoitettu kokonaisvahvuus on noin 4 000 sotilasta sisältäen muun muassa hävittäjiä, tykistöä ja ilma- ja maakuljetuskalustoa.⁹⁸ Barkhane toimii kaikissa Sahelin alueen valtioissa. Operaation päämaja on N'djanemassa Tsadissa, mutta operaatiolla on alueelliset tukikohdat myös Malissa, Nigerissä ja Burkina Fasossa sekä pienempiä taistelutukikohtia operaatioiden ja koulutustehtä-

⁹⁶ UN DPKO, 2017

⁹⁷ Euroopan komissio, 2017

⁹⁸ Ranskan puolustusministeriö, 2016, p. 9

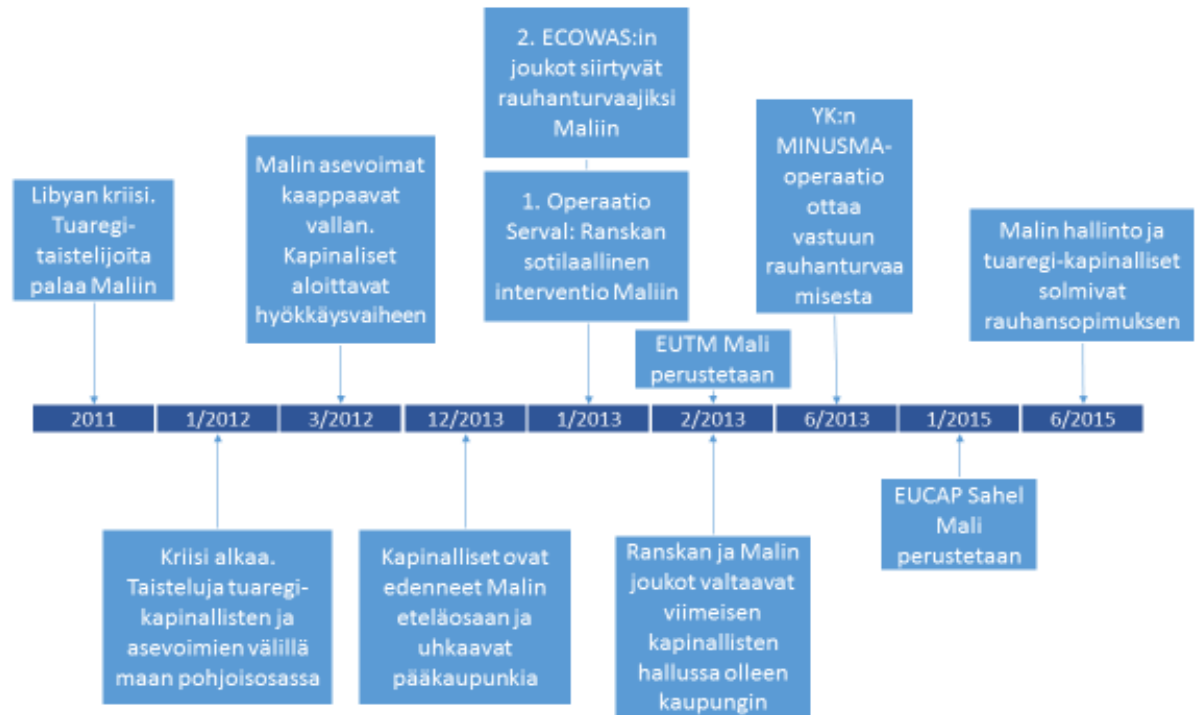
vien tueksi. Näiden lisäksi operaatio tarvittaessa tukeutuu Ranskan pysyviin tukikohtiin Senegalissa, Norsunluurannikolla ja Gabonissa.⁹⁹ Pääasiallisesti Barkhaneen kuuluvilla joukoilla on toiminta-alueena koko Sahelin alue. Malissa tämä mahdollistaa laajemman toimintakentän sekä poliittisesti että maantieteellisesti kuin EU:lla, jonka toiminta-alue ei kata Malin pohjoisosaa.¹⁰⁰

4.3 Malin sisällissodan kulku 2012–2013

Malin sisällissota tai konflikti eteni varsin nopeasti ja varsinaiset sotatoimet kestivät vain vuoden tammikuusta 2012 tammikuuhun 2013. Merkittävin tekijä konfliktissa oli Ranskan tekemä sotilaallinen interventio, joka katkaisi kapinallisten hyökkäyksen ja esti Malin hallinnon kaatumisen. 2013 eteenpäin kansainvälinen yhteisö pyrki palauttamaan Malin rauhantilaan muun muassa perustamalla maahan YK:n rauhanturvaoperaatio MINUSMA:n sekä EU:n siviilikriisinhallintamissio EUCAP Sahel Malin että EU:n sotilaskoulutusoperaatio EUTM Malin. Konfliktin osapuolet pääsivät kansainvälisen yhteisön myötävaikutuksella sopimukseen rauhanehdoista ja solmivat rauhansopimuksen kesäkuussa 2015. Konfliktin perussyyt ovat kuitenkin yhä olemassa ja Malin valtiota ja kansainvälisiä toimijoita vastustavia ryhmiä toimii edelleen Malin alueella. Alla oleva Kuva 10 näyttää aikajanana Malin konfliktin kulun vuoteen 2015 asti. Kuvaan ei ole selkeyden vuoksi merkitty terrori-iskuja tai poliittisia muutoksia. Näistä merkittävimmät on mainittu myöhemmin tekstissä.

⁹⁹ Ranskan puolustusministeriö, 2016, pp. 9-13

¹⁰⁰ Sama



Kuva 10 Aikajana Malin konfliktista 2011–2015

4.3.1 Sodan alku, sotilasvallankaappaus ja kapinallisten offensiivi

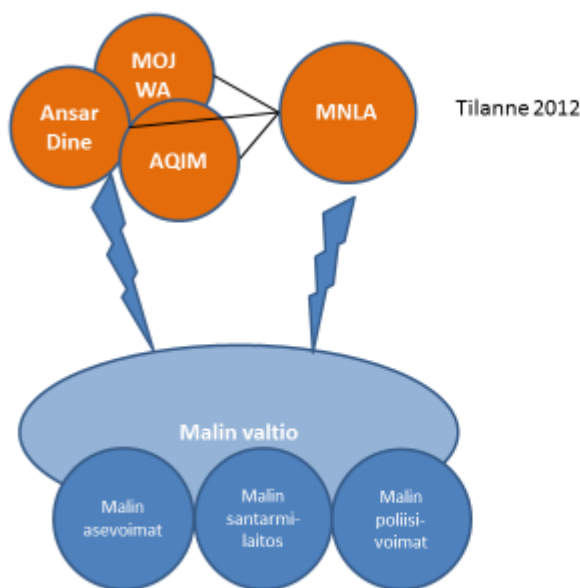
Malin konfliktin aloittanut tuaregien kapina alkoi tammikuussa 2012 Malin pohjoisosassa, Gaon maakunnassa. Kapinalliset hyökkäsivät Malin asevoimien sotilaita vastaan ensin Menakan kylässä ja sen jälkeen Aguelhokissa ja Tessailtissa. Taistelut alueella jatkuivat maaliskuuhun 2012 asti molempien osapuolten hyökätessä ja perääntyessä ilman suuria saavutuksia. Kapinalliset saivat kuitenkin täydennettyä aseistustaan kaappaamalla asevoimien tukikohtien täydennyskuljetuksia ja asevarastoja¹⁰¹.

Taistelujen edetessä Malin asevoimien johto ja korkeat upseerit kritisoivat Malin hallituksen strategiaa kapinallisten kukistamiseksi sekä asevoimien huonoa ja riittämätöntä varustetasoa. Tämä johti sotilasvallankaappauksen maaliskuun 21. päivä 2012, jolloin Malin armeijan upseerit kaappasivat vallan ja ajoivat presidentti Amadou Toumani Tourén maanpakoon. Vallankaappaus tuomittiin kansainvälisesti YK:n turvallisuusneuvostossa sekä Afrikan Unionin (AU) ja Länsi-Afrikan talousyhteisön (ECOWAS) toimesta. Muun muassa ECOWAS ja Yhdysvallat asettivat myös talouspakotteita Malin sotilasjuntaa vastaan. Tämä entisestään vaikeutti maan tilannetta muun muassa ruokahuollon osalta ja lisäsi kansalaisten, erityisesti vähemmistöjen

¹⁰¹ Shurkin, 2014, p. 5

kuten tuaregien, ongelmia ja katkeruutta. Sotilasvallankaappaus päätti myös kaikki maassa olleet kansainväliset kehitys- ja sotilasapuprojektit, heikentäen asevoimien kykyä käydä taisteluja kapinallisia vastaan.¹⁰² Jäljempänä oleva Kuva 11 näyttää Malin konfliktin osapuolten suhteet vuonna 2012, jolloin kapinallisryhmät ja jihadistiryhmät toimivat vielä pääasiallisesti yhdessä.

Kaappauksen jälkeisessä epävarmuudessa ja valtatyhjiössä kapinalliset aloittivat uuden hyökkäysvaiheen. Malin armeija perääntyi kapinallisten edeltä ja kapinalliset saivat haltuunsa suuria alueita ja useita tukikohtia ilman taisteluja tai merkittävää vastarintaa. Tammikuun 2013 alkuun mennessä kapinalliset olivat valloittaneet Malin pohjoisosan sekä edenneet Konnan kaupunkiin, noin 600 kilometrin päähän Bamakosta. Malin asevoimat ja hallinto olivat romahduksen partaalla ja pyysivät Ranskalta sotilaallista tukea kapinallisten pysäyttämiseksi.¹⁰³



Kuva 11 Malin konfliktin osapuolten suhteet vuonna 2012

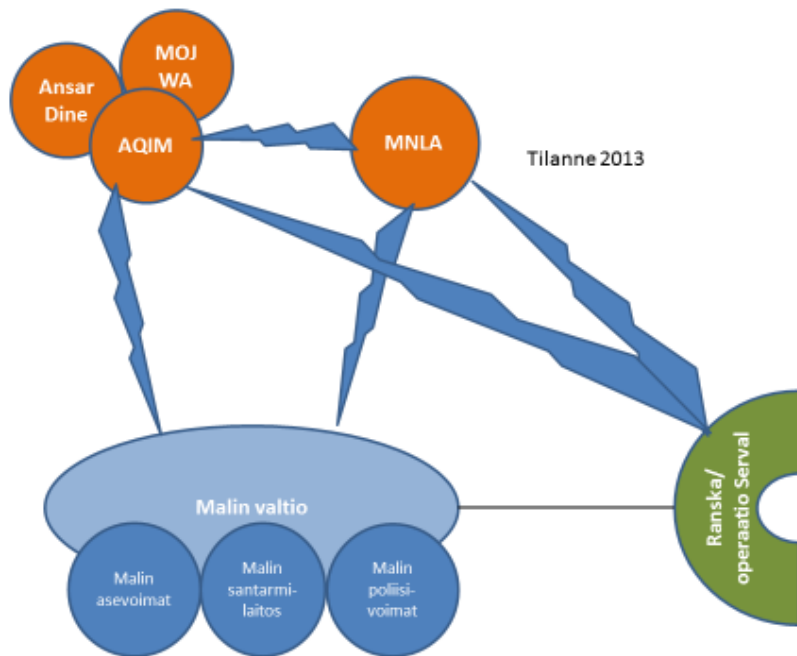
4.3.2 Kansainvälisten toimijoiden mukaan tulo konfliktiin

11. tammikuuta 2013 Ranskan asevoimat aloittivat operaatio Servalin, liittyen konfliktiin Malin hallinnon puolella. Operaatio aloitettiin Ranskan ilmavoimien iskuilla Moptin kaupunkia kohti eteneviin kapinallisiin. Ranskan presidentti Francois Hollande ilmoitti ranskalaisten joukkojen tehtäväksi pysäyttää terroristien hyökkäyksen; varmistaa turvallisuus maassa, jossa on tuhansia

¹⁰² Ping, 2014; Shurkin, 2014

¹⁰³ Boeke & Schuurman, 2015

Ranskan kansalaisia; sekä mahdollistaa Malin alueellisen yhtenäisyyden palautuminen. Ranskan maajoukot siirtyivät tukemaan Malin maavoimia ja helmikuun kahdeksanteen päivään mennessä joukot kukistaneet merkittävimmät kapinallispesäkkeet.¹⁰⁴ Tammikuun aikana ECO-WAS:in jäsenmaiden joukot siirtyivät aiemman ilmoituksen mukaan rajan yli Maliin ylläpitämään turvallisuutta ja turvaamaan rauhaa. YK:n turvallisuusneuvoston päätöksellä Maliin perustettiin rauhanturvaoperaatio vastaamaan maan rauhoittamisesta ja demokraattisen järjestyksen palauttamisesta; tätä tehtävää hoitamaan maahan perustettiin YK:n rauhanturvaoperaatio MINUSMA. Vähitellen ECOWAS:in joukot ja osa Ranskan operaatio Servalin joukoista integroitiin YK:n operaatioon. MINUSMA:n rinnalla Ranska kuitenkin jatkoi itsenäistä terrorismin torjunta operaatiotaan, operaatio Barkhanea, jonka alaisuudessa toimii joukkoja sekä Malissa että muissa Sahelin alueen maissa¹⁰⁵. Kuva 12 näyttää muuttuneen tilanteen vuonna 2013, jolloin kapinalliset taistelivat toisiaan vastaan sekä ranskalaisia että malilaisia joukkoja vastaan.



Kuva 12 Malin konfliktin osapuolten suhteet vuonna 2013

4.3.3 Kapinallisten välirikko, sodankäynnin muutos ja rauhanprosessi

Ranskan intervention jälkeen sekä tuaregi-kapinalliset että jihadistiryhmittymät siirtyivät tavanomaisesta sodankäynnistä epätavanomaiseen sotaan ja terroristitaktiikoihin. Todennäköi-

¹⁰⁴ Shurkin, 2014; Boeke & Schuurman, 2015

¹⁰⁵ Ranskan puolustusministeriö, 2016

sesti konfliktin sotilaallista muutosta edesauttoi myös maassa jyrkästi lisääntynyt kansainvälisten joukkojen määrä. Siinä missä tuaregi-ryhmät hylkäsivät lähes kaiken aseellisen toiminnan rauhanprosessin alkamisen jälkeen, jihadistiryhmittymät lisäsivät terroritoimintaansa. Kapinallisten välirikko alkoi jo aiemmin, joidenkin raporttien mukaan välittömästi Malin asevoimien muodostaman yhteisen vihollisen poistuttua kapinallisten ydinalueilta, tai viimeistään perääntymisvaiheen alkaessa. Välirikon jälkeen MNLA:n joukot hyökkäsivät lähes säännöllisesti jihadistiteja vastaan ja päinvastoin, pyrkien laajentamaan omaa vaikutustaan paikallisesti ja ottamaan haltuun operatiivisesti merkittäviä kohteita kuten asutuskeskuksia.¹⁰⁶

Jihadistinen toiminta Malissa ei syntynyt vuoden 2012 konfliktin myötä vaan Malissa toimi jihadistisia ryhmittymiä jo aiemmin, mutta konfliktin aiheuttaman toimintaympäristön muutoksen myötä ryhmät aktivoituivat ja muuttivat liittolaisuussuhteitaan. Ennen vuotta 2012 jihadistien pääasiallinen toimintatapa Malissa oli kaappaukset lunnaita vastaan sekä malilaisten hallinnon edustajien salamurhat. Vuosien 2008–2009 välillä AQIM:n nimen alla toimivat jihadistiryhmät kaappasivat Malissa kaksi kanadalaisista diplomaattia sekä neljä eurooppalaista turistia, joista osa vapautettiin ja yksi teloitettiin. Myöhemmin Sahelin alueella toimivat jihadistiryhmät yrittivät kaappauksia muun muassa Mauritaniassa ja tappoivat malilaisia upseereja. Nämä teot vakuuttivat Malin presidentin hyväksymään AQIM:n Malin valtion viholliseksi ja pyytämään Yhdysvalloilta käytännön koulutustukea. Malin asevoimien suorituskyky ei kuitenkaan riittänyt tehokkaaseen terrorismintorjunta-operaatioihin, huolimatta Yhdysvaltojen erikoisjoukkojen tarjoamasta koulutustuesta ja AQIM pysyi toimintakykyisenä Malin pohjoisosissa.¹⁰⁷

Malin ja Sahelin alueen potentiaali jihadistiselle toiminnalle tai Sahelin toiminta terrorismin tukialueena oli noteerattu jo 2000-luvun alussa ja alueellista suorituskykyä oli pyritty parantamaan kansainvälisten toimijoiden taholta. Yhdysvallat pyrki parantamaan terrorisminvastaista toimintaa Sahelissa kahdeksalla eri ohjelmalla ja yhdellä harjoituskokonaisuudella. Nämä ohjelmat olivat Pan Sahel Initiative (PSI) ja Trans-Sahara Counterterrorism Initiative/Partnership (TSCTI/P), African Crisis Response Initiative (ACRI), African Contingency Operations and Training Assistance (ACOTA), International Military Education and Training (IMET), Counterterrorism Fellowship Program (CTFP), Global Peace Operations Initiative (GPOI), Joint Combined Exchange Training (JCET), sekä terrorismintorjuntaharjoitus Flintlock. Huomionarvoista on, että Yhdysvaltojen erikoisjoukot kouluttivat Malissa 2009–2011 AQIM:n vastai-

¹⁰⁶ Walther & Christopoulos, 2015

¹⁰⁷ Powelson, 2013

seen taisteluun tarkoitettuja taisteluosastoja, (*Echelon Tactique Inter-Armée*, ETIA), joiden tehtävät ovat jossain määrin samanlaisia kuin EU:n kouluttamat GIAT-taisteluosastot. Nämä taisteluosastot, kuten GIAT:itkin, kohtasivat merkittäviä ongelmia suorituskyvyssä, johtamisessa ja varustamisessa huolimatta merkittävästä kansainvälisestä tuesta.¹⁰⁸ Vaikutukset Sahelin alueen maihin olivat kuitenkin hajanaiset eikä toiminnoilla pystytty estämään jihadististen ryhmien taistelu- ja koulutustoimintaa Sahelissa eikä erityisesti AQIM:n vaikutuksen ja toiminnan lisääntymistä Malin pohjoisosassa. Ohjelmat päättyivät vuoden 2012 keväällä kun Malin sotilasvallankaappaus pysäytti kaiken kansainvälisen yhteistyön.¹⁰⁹

Tuaregi-valtion itsenäistymiseen pyrkineet kapinallisorganisaatiot solmivat 2013 Burkina Fassossa tulitaukosopimuksen Malin hallinnon kanssa. Tulitauon jälkeen aloitettiin rauhanprosessi, joka konkretisoitui 2015 Algeriassa pidettyihin rauhanneuvotteluihin. Neuvottelevina osapuolina olivat Malin hallitus sekä kaksi kapinallisryhmien yhteenliittymää: Coordination of Azawad Movements (CMA) ja Platform. Viralliselta nimeltään sopimus on ”Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d’Alger” (Malin rauhan ja sovinnon sopimus Algiersin prosessin mukaisesti) ja se loi pohjan rauhanprosessille ja neuvotteluille valtiollisen hallinnon palauttamisesta Malin pohjoisosaan. CMA koostuu MNLA:sta sekä High Council for Unity of Azawadista (Haut Conseil pour l’Unité de l’Azawad). Platform koostuu taasen Coordination des Mouvements et Fronts Patriotiques de Résistancesta (CMFPR-I) ja Groupe d’Autodéfense Touareg Imghad et Alliésta (GATIA). CMA:ssa on mukana lisäksi Platformista eronneita sirpaleryhmiä, kuten CMFPR-II, ja päinvastoin Platformissa on CMA:sta irrottautuneita ryhmittymiä.¹¹⁰ Rauhanprosessin osapuolten hajaantuneisuus ja sirpaloituneisuus kuvastaa jossain määrin sitä kuinka monimutkainen tilanne Malissa on ja kuinka monen osapuolen toiveisiin ja vaatimuksiin rauhansopimuksen tulisi vastata.

CMA ja Platform allekirjoittivat rauhansopimuksen 15.5. ja 20.6.2015 ja tavoitteena oli, että prosessin kautta muun muassa Malin konfliktin juurisyytä pystytään korjaamaan, kehittämään Malin pohjoisosan taloutta sekä luomaan hallintotapa, jossa aiemmin syrjään joutuneet toimijat saadaan mukaan yhteiskunnalliseen ja poliittiseen prosessiin. Rauhansopimuksen tavoitteisiin määriteltiin myös yhteiskunnan turvallisuuden kehittäminen paremman oikeusvaltiotoiminnan kautta sekä terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjunta Malissa.¹¹¹

¹⁰⁸ Powelson, 2013, pp. 3-4; 14-32

¹⁰⁹ Powelson, 2013

¹¹⁰ Nyirabikali, 2015; Sköns, 2016

¹¹¹ Sköns, 2016

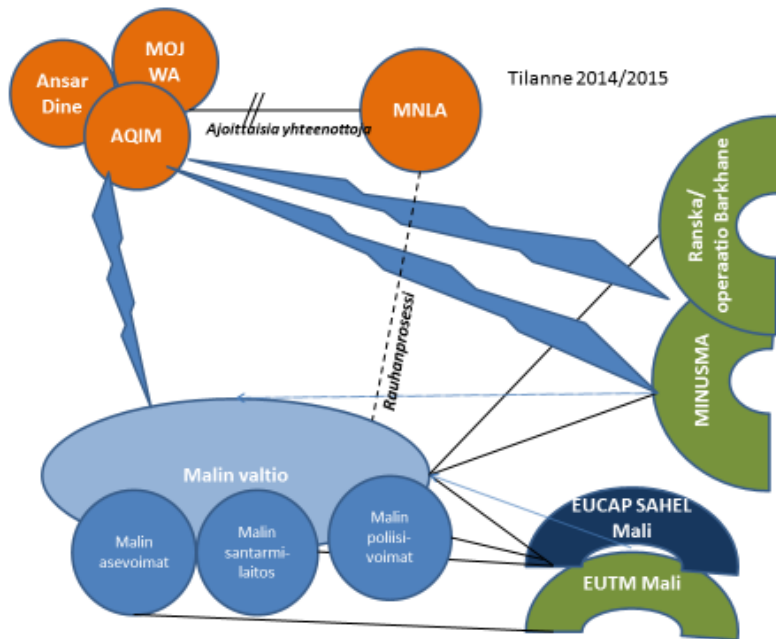
Rauhansopimus ei kuitenkaan sitonut kaikkia kapinallisjärjestöjä eikä jihadistiryhmiä. Tästä syystä rauhanprosessi ja yhteiskuntarauhan palauttaminen eivät ole edenneet toivotulla tavalla. Hallitus ei ole pystynyt toteuttamaan sopimuksessa asetettuja toimenpiteitä maan yleisen turvallisuustilanteen parantamiseksi ja tästä syystä kapinallisten usko hallitukseen ja rauhanprosessiin on laskenut entisestään. Hallituksen ja kapinallisryhmien välinen epäluottamus on myös estänyt tehokkaan aseistettujen ryhmien aseistariisun, demobilisoinnin ja yhteiskuntaan uudelleen integroinnin (disarmament, demobilization, reintegration, DDR). Yleistä turvallisuutta heikentää myös rauhansopimuksen ulkopuolella olevien kapinallisryhmien jatkuvat hyökkäykset. Erityisesti jihadistiryhmät ovat jatkaneet terroritoimintaa suuremmissa asutuskeskuksissa ja pääkaupunki Bamakossa.¹¹² Siinä missä tuaregi-ryhmät hylkäsivät myös tämän toiminnan rauhanprosessin alkamisen jälkeen, jihadistiryhmittymät irrottautuivat tuaregi-separatisteista entistä enemmän ja lisäsivät toimintaansa sekä tuaregeja, kansainvälisiä joukkoja että Malin viranomaisia ja asevoimia vastaan.¹¹³ Jäljempänä olevassa Kuva 13 on nähtävissä kapinallisryhmien ero jihadisteista sekä kansainvälisten toimijoiden vaikutussuhteet Malin valtioon ja viranomaisiin.

Vuoden 2016 aikana turvallisuustilanne heikkeni erityisesti maan keskiosassa, jossa rikolliset, paikalliset asejoukot ja jihadistiryhmät hyödynsivät epävarmaa tilannetta ja viranomaisten keskittymistä etelään ja pohjoiseen.¹¹⁴ Konfliktin rakenteen osalta kuitenkin merkittävää muutosta ei ole tapahtunut vaan osapuolten roolit ovat pysyneet samoina kuin rauhansopimuksen alussa.

¹¹² Suomen pysyvä edustusto EU:ssa, 2016

¹¹³ Mero & Munkki, 2015

¹¹⁴ IHS Jane's, 2016a; International Crisis Group, 2016



Kuva 13 Malin konfliktin osapuolten suhteet vuonna 2014/2015

4.4 Johtopäätökset Malin konfliktin kehittymisestä ja arvio tulevaisuudesta

Huolimatta Algerin rauhansopimuksesta Malissa on edelleen olemassa konflikti, jolla on selkeää kasvupotentiaalia. Konfliktin perussyyt, kuten väestöryhmien eriarvoistuminen ja maan pohjoisosan etelää heikompi taloudellinen kehitys, ovat edelleen olemassa. Näiden syiden lisäksi rauhansopimukseen kirjattu aseellisten ryhmittymien aseistariisunta ja demobilisaatio ovat epäonnistuneet. Erilaiset epäviralliset puolustusryhmät ja asejoukot eivät ole luopuneet aseistaan. Syy tähän on epäluottamus maan hallintoon ja sen kykyyn ylläpitää vakaata turvallisuustilannetta. Osittain tämä on perusteltua, koska hallinto ei ole pystynyt rauhoittamaan pohjoisia maakuntia tai estämään terroristien toimintaa pohjoisessa tai etelässä. Jihadistiset ryhmät hyödyntävät tätä epävarmuutta lisätäkseen omaa kannatustaan ja alueellista vaikutusvaltaansa Malissa ja koko Sahelin alueella. Viimeaikaiset raportit osoittavat myös laajenevaa epävakautta Malin keskiosissa, joka osaltaan lisää epäluottamusta eri ryhmittymien välillä.

Malin asevoimat eivät ole taistelleet kapinallisia vastaan muutoin kuin konventionaalisen sodankäynnin keinoin eikä lähestymistapaa ole muutettu konfliktin muuttuessa. Malin armeija käy edelleen sota tavanomaisin keinoin, jotka eivät ole riittävän tehokkaita kukistamaan asymmetrinen vastustaja. Malin asevoimien rakenteelliset ongelmat ja strategiset heikkoudet, kuten taisteluosastojen toimimaton operaatorotaatio ja henkilöstötäydennys, vaikeuttavat maan olojen vakauttamista. Nämä ongelmat rajoittavat myös asevoimien kykyä vastata Malin turvallisuusongelmiin oikeilla keinoilla. Myös muiden viranomaisten hajanaiset ja samalla ristikkäiset tehtävät, korruptio ja vajavainen poliittinen ohjaus sekä Malin johdon poliittisen tahdon vähyys

estävät konfliktin perussyiden ja turvallisuustilanteen kokonaisvaltaista ratkaisemista. Siviileihin kohdistuvat väkivaltaisuuDET kaikkien osapuolten taholta vähentävät kaikkien väestöryhmien luottamusta niin Malin hallintoon ja kapinallisryhmiin kuin toisiin väestönosiin.

Kansainvälinen yhteisö pyrkii Malin valtiollisten toimijoiden kehittämisen kautta vastaamaan Malin ja Sahelin alueen turvallisuusongelmiin. Kuitenkin YK:n ja EU:n sisäiset erimielisyydet, mandaattien rajoittuneisuus ja resurssien suhteellinen vähyys ovat heikentäneet kansainvälisten järjestöjen toiminnan vaikutusta.

Maan hallinnon ja kansainvälisen yhteisön keskittyminen pohjoisosan tilanteeseen on mahdollistanut ääriryhmien ja rikollisten toiminnan kasvun maan keskiosissa. Tämä on heikentänyt alueellista turvallisuustilannetta ja kärjistänyt yhteisöjen välisiä epäluuloja ja väkivaltaa.

Väkivallan jatkuminen rauhansopimuksen jälkeen ja jihadistiryhmien siirtyminen terrorismiin osoittaa myös, että konfliktia ei pystytä ratkaisemaan tavanomaisen sodankäynnin keinoin eikä niillä resursseilla, joita Malin hallinnolla tällä hetkellä on. Fokuksen tulisi olla tehokkaassa vastakumouksellisessa toiminnassa, jossa otetaan huomioon yhteiskunnan eri rakenteet sekä laajan turvallisuuden eri olomuodot ja vaikutukset.

5 EU:N GLOBAALISTRATEGIA JA ALUEELLISET STRATEGIAT

EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia julkaistiin kesäkuussa 2016 laajana strategisena linjana, jossa määritellään EU:n yhteinen visio maailmasta sekä EU:n roolista tässä maailmassa. Strategian päätarkoitus on linjata EU:n ulkosuhdehallinnon ja yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan päämäärät ja visiot. Vaikka strategia on ollut työn alla jo pidempään, se julkaistiin ajankohtana, jolloin EU kärsi eksistentiaalisesta kriisistä ja hajaantumisesta. Strategian alkusanoissa EU:n ulkopoliittinen korkea edustaja Federica Mogherini toteaa, että EU:n luonne ja tarkoitus on kyseenalaistettu ja globaalistrategia on se työkalu, jolla unioni vastaa jäsenmaiden hajaannukseen ja yhteisen suunnan hukkumiseen.¹¹⁵

Gloaalistrategiassa EU:n ulkosuhteiden ja YTPP:n tavoitteiksi linjataan unionin turvallisuus; valtiollinen ja sosiaalinen kestävyys idässä ja etelässä; yhteinen lähestymistapa kriiseihin ja konflikteihin; yhteistoimivat alueelliset järjestykset; ja globaalin hallinnon edistäminen 21. vuosisadalla. Kaikki osa-alueet koostuvat kokonaisuuksista, joihin panostamalla tai joita tuke-
malla EU pystyy saavuttamaan tai lähentymään tavoitteissa.¹¹⁶

Unionin turvallisuutta kehitetään globaalistrategian kautta panostamalla yhteiseen puolustukseen ja turvallisuuteen, terrorismin torjuntaan, kyberuhkien torjuntaan, energianturvallisuuteen sekä strategiseen viestintään. Yhteisen puolustuksen osalta strategiassa korostetaan EU:n keskinäisen puolustusyhteistyön merkitystä, kuitenkin ylläpitäen EU-Nato -yhteistyötä. Terrorismin torjunnassa EU tukee jäsenmaidensa jo aloitettua työtä sekä panostaa unionin ulkopuolella, muun muassa Pohjois-Afrikassa, Turkissa, Balkanilla ja Lähi-idässä, tapahtuvaan terrorismin vastaiseen toimintaan. Kyber- ja energiaturvallisuus nähdään strategiassa alueina, jotka ovat kriittisiä alueita EU:n resilienssille. Näillä alueilla EU:n jäsenvaltiot sekä yksityinen sektori joutuvat kehittämään yhteistoimintaansa. Erityisesti kyberturvallisuuden puolella EU pyrkii parantamaan yhteistyötään Naton ja Yhdysvaltojen kanssa. Strategisen viestinnän kautta EU:n ulkosuhdehallinto pyrkii viestimään YTPP:n tavoitteet ja toiminnan paremmin EU-kansalaisille ja EU:n yhteistyökumppaneille. Strategisen viestinnän kautta EU pyrkii myös kumoamaan disinformaation sekä tukemaan vapaata ja avointa mediaa.¹¹⁷

¹¹⁵ Euroopan unioni, 2016; Biscop, 2016

¹¹⁶ Sama

¹¹⁷ Euroopan parlamentti, 2016a

Valtiollisen ja sosiaalisen kestävyys ylläpitämiseksi EU panostaa laajentumispolitiikkaansa, unionin maantieteellisiin naapureihin, lähialueen kriisien sietokykyyn eli resilienssiin sekä EU:n maahanmuuttopolitiikan tehostamiseen. Laajentumispolitiikallaan EU pyrkii tukemaan sen lähialueen valtioiden vakautta ja demokratisaatioprosessin edistymistä. Lähialueellaan EU myös tukee valtioiden resilienssin kehitystä erityisesti heikkojen valtioiden tilanteen kehittämiseksi ja niiden ihmisoikeus- ja demokratiatilanteen parantamiseksi. Globaali-strategiassa linjataan myös maahanmuuttopolitiikan tehostamisesta, jotta EU:n ja kauttakulkumaiden sietokyky hallitsemattoman maahanmuuton ongelmia kohtaan kasvaa. Strategian mukaan EU lisää humanitääristä toimintaansa maahanmuuttovirtojen lähtöalueilla ja pyrkii tukemaan nykyiset epävirallisen maahanmuuton kanavat samalla parantaen maahanmuuttajien mahdollisuuksia hyödyntää virallisia kanavia. EU tavoittelee myös yhtenäistä turvapaikkapolitiikkaa, jolla taataan turvallinen, laillinen ja säädelty turvapaikanhakijoiden saapuminen EU:n alueelle.¹¹⁸

Globaali-strategiassa pohjustetaan myös EU:n yhteistä lähestymistapaa kriiseihin ja konflikteihin priorisoimalla ”ennakoivaan rauhaan” tähtääviä toimenpiteitä, turvallisuutta ja stabilisatiota tukevia toimia, rauhanvälitystä sekä rauhan poliittisen taloudellisuuden korostamista. Ennakoivalla rauhalla EU tarkoittaa kriiseihin puuttumista ennen niiden muuttumista konflikteiksi. EU:n tavoitteet pohjaavat ennaltaehkäisyyn, sopimiseen, vakauttamiseen sekä myös [EU:n] ennenaikaiseen konfliktista vetäytymiseen. Jotta nämä kaikki ominaisuudet pystytään sisällyttämään EU:n kriisinhallintaan, strategia linjaa, että EU:n toiminnan tulee olla moniulotteista, monitasoista ja multilateraalista. Ennakoivan rauhan saavuttamiseksi ja ylläpitämiseksi EU pyrkii lisäämään konfliktien alkusyiden tarkkailua ja ennakoivan diplomatian hyödyntämistä konfliktien estämisessä ennen tilanteen eskaloitumista. Sekä unionin sisäistä että ulkopuolista turvallisuutta ja vakautta EU pyrkii tukemaan jäsenmaiden omia turvallisuusorganisaatiota, jotta ne pystyvät takaamaan oman alueellisen turvallisuuden ja vakauden. Unionin ulkopuolella EU:n tulee pystyä ylläpitämään turvallisuutta muun muassa rauhanneuvotteluiden jälkeisissä tilanteissa, joissa transitiohallitus on perustettu, mutta alue on edelleen epävakaa. Näiden lisäksi EU pyrkii lisäämään konflikteista johtuvien kerrannaisvaikutusten kuten terrorismin ja laittoman maahan muuton torjuntaa.¹¹⁹

Yhtenä työkaluna, jolla EU pyrkii saavuttamaan tavoitteitaan, on konfliktien ratkaisu rauhanvälityksen kautta. Rauhanvälitystä tuetaan sekä YTPP:llä, kehitysavulla että eriytetyillä talou-

¹¹⁸ Euroopan unioni, 2016

¹¹⁹ Sama

dellisilla instrumenteilla, joilla luodaan konfliktista kärsivään maahan paikalliseen omistajuuteen perustuva perusrakenne kestäväälle valtiolliselle kehitykselle. Rauhanvälityksen lisäksi EU näkee, että sen tulee löytää uusia, luovampia, diplomatian keinoja ja esimerkiksi tehostaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1325 naisista, lapsista ja turvallisuudesta implementointia unionin ulko- ja turvallisuuspolitiikassa. Strategiassa nostetaan esille myös rauhan poliittisen taloudellisuuden merkitys konfliktien ratkaisussa. Tämä konsepti nähdään strategiassa kaksisuuntaisena toimintana, jossa yhtäällä kannustetaan taloudellisin keinoin rauhantilan ylläpitämistä ja toisaalla hyödynnetään talouspakotteita ja muita painostuskeinoja sotatilan tai konfliktin päättämiseksi. Kokonaisuutena EU pyrkii luomaan unionille kaksinaisen roolin, jossa se on kansainvälisellä kentällä sekä turvallisuuden että kehityksen ylläpitäjä ja tuottaja.¹²⁰

Gloaali strategia nostaa esille myös yhteistoimivat alueelliset järjestykset ja niiden merkityksen EU:n turvallisuuteen. Strategiassa nähdään, että eurooppalaisen turvallisuuden ja turvallisuuskäsityksen kautta pystytään luomaan rauhallinen ja menestyvä Välimeren alue, Lähi-Itä ja Afrikka sekä lähentymään Yhdysvaltojen sekä muiden Atlantin takaisten maiden kanssa. Eurooppalaisen turvallisuusjärjestyksen lähtökohtina strategiassa nähdään kansainvälisen oikeuden noudattaminen sekä ETYJ:in perustamisasiakirjojen kunnioittaminen. Suurimpana haasteena tälle järjestykselle nähdään Venäjän viime vuosien entistä aggressiivisempi toiminta EU:n jäsenmaiden rajoilla ja lähialueilla. Strategiassa linjataan kuitenkin, että EU jatkaa keskusteluyhteyden ylläpitämistä Venäjään erimielisyyksien selvittämiseksi ja kasvattamalla naapurimaidsa [Ukrainan] sietokykyä pyrkii takaamaan näiden oman päätäntävapauden suhteissa EU:hun.¹²¹

Välimeren alueen vakauttamisella on suorat turvallisuusvaikutukset EU:lle erityisesti terrorismintorjunnan ja laittoman maahanmuuton saralla. Stabilisaatiota Välimeren alueella pyritään tukemaan muun muassa jatkuvalla yhteistyöllä alueellisten toimijoiden kanssa tavoitteena alueellisen vakauden lisääminen, sekä Libyan ja Syyrian konfliktien rauhanneuvotteluiden tukeminen. Israelin ja Palestiinan rauhanneuvotteluita ja kahden valtion mallia EU tukee toimimalla tiiviimmässä yhteistyössä konfliktiin liitoksissa olevien toimijoiden kanssa. Turkin kanssa EU jatkaa edelleen yhteistyötä tavoitteenaan sitoa Turkin hallinto demokraattisempaan hallintotapaan ja pyrkimykseen normalisoida maan suhteet sen lähialueen muihin maihin, erityisesti Kyprokseen. Persianlahden alueella EU jatkaa yhteistyötään erityisesti ihmisoikeustilanteen kehittämässä ja terrorismintorjunnassa Persianlahden yhteistyöjärjestön maiden kanssa. Iranin

¹²⁰ Euroopan unioni, 2016

¹²¹ Sama

ja Yhdysvaltojen ydinasesopimuksen edistyessä EU tulee vähitellen aloittamaan yhteistyön Iranin kanssa muun muassa tiedeyhteistyön ja kaupallisten suhteiden taholla. Afrikassa EU lisää yhteistyötään sekä Länsi-Afrikan talousyhteisön ECOWAS:in, Afrikan Unionin että Sahelin alueen maiden (Sahel G5) kanssa tavoitteenaan tukea Afrikan taloudellista kehittymistä sekä alueellista vakautta.¹²²

Erityisesti Afrikassa EU pyrkii hyödyntämään talous- ja turvallisuuspolitiikan synergiaetuja parempien lopputuloksien saavuttamiseksi. Atlantin toiselle puolelle tapahtuvassa yhteistyössä EU:n fokus on Yhdysvaltojen kanssa tehtävässä bilateraalissa yhteistyössä sekä turvallisuusyhteistyössä Naton kanssa panostaen yhteistoiminnallisiin puolustusratkaisuihin ja -harjoituksiin. Laajemmassa maantieteellisessä perspektiivissä EU panostaa myös taloudellisiin yhteistyömahdollisuuksiin latinalaisen Amerikan kanssa. Strategiassa noteerataan myös Aasian maiden yhdentyvät intressit, jossa EU pyrkii tiivistämään yhteistyötään ASEAN-maiden kanssa sekä erityisesti kehittämään suhteitaan Kiinaan laajempaan kaupalliseen yhteistyöhön ja ilmastomuutoksen torjumiseen tähtäävillä osa-alueilla. Viimeisenä maantieteellisenä kohdealueena EU näkee arktisen alueen, jossa se pyrkii jatkamaan alueen matalaa konfliktipotentiaalia tuemalla alueellisia monikansallisia poliittisia rakenteita sekä alueen maiden keskinäistä turvallisuusyhteistyötä.¹²³

Viimeisenä osa-alueena strategiassa korostetaan globaalin hallinnon tuomista 21. vuosisadalle kehittämällä eri hallinnoista uusiutuvia, investoivia, implementoivia, syventyviä, levittäytyviä, kehittyviä ja uudistuvia. EU:n ulkopoliitikassa tulee tavoitella, ei pelkästään nykyisen järjestyksen säilymistä vaan myös kehittymistä ja kehittämistä sekä seurata kansainvälisen oikeuden ja YK:n peruskirjan määrittelemiä peruseriaatteita. Tältä pohjalta EU pyrkii nostamaan globaalin hallinnon kehittämisen strategiseksi tavoitteeksi, jolla osaltaan tuetaan muita strategian päämääriä.¹²⁴

Globaalistrategian lisäksi EU:lla on useita alueellisia strategioita, joilla pyritään tuomaan EU:n tavoitetilaa alueellisemmin käytäntöön, kuin globaalistrategian kautta on mahdollista. Sahelstrategia laadittiin vuonna 2011 ja sen käytäntöön siirtämistä on hallittu alueellisilla toimintasuunnitelmilla. Viimeisin näistä Sahelin alueelle on julkaistu 2015 ja se kattaa toiminnan vuoteen 2020 asti.¹²⁵

¹²² Euroopan unioni, 2016

¹²³ Sama

¹²⁴ Sama

¹²⁵ European Union External Action Service, 2015a

Sahel-strategia pohjautuu neljään strategiseen toimintalinjaan, joiden kautta pyritään kehittämään alueen valtioiden hallintoa, turvallisuutta ja sosioekonomista rakennetta. Toimintalinjat ovat kehitys, hyvä hallinto ja sisäinen konfliktin ratkaisu; politiikka ja diplomatia; turvallisuus ja oikeusvaltiokehitys; sekä terrorismin vastainen toiminta ja väkivaltaisen radikalisoitumisen torjunta. Alueellisessa toimintasuunnitelmassa linjataan viiden vuoden aikajänteelle ne toiminta-alueet, joihin EU:n tulisi keskittyä entistä tarkemmin. Nämä alueet ovat väkivaltaisen radikalisoitumisen torjunta; nuorisolle soveltuvan ympäristön kehittäminen; muuttoliike ja väestön liikkuvuus, rajavalvonta sekä salakuljetuksen ja monikansallisen rikollisuuden torjunta.¹²⁶

Sahel-strategian alkuperäinen laatimisajankohta rajaa strategian näkökulmaa ja strategiassa mainitaan oletuksena strategian toimeenpanolle, että Sahelin alueen valtioissa demokraattiset valtiolliset elimet jatkavat toimintaansa. Tämä on yksi merkittävimmistä lähtökohta-eroista verrattuna globaalistrategiaan, jossa EU:n lähialueiden turvallisuustilanne nähdään selkeästi heikompana. Alueellisen toimintasuunnitelman fokusalueet ovat kuitenkin selkeämmin linjassa globaalistrategian strategisiin tavoitteisiin ja heijastelevat EU:n sisäisen turvallisuuden suurimpia ongelmakohtia kuten rajoittamatonta maahanmuuttoa.¹²⁷

5.1 Kriisinhallinnan suhde globaalistrategiaan ja alueellisiin strategioihin

Kriisinhallinnan osalta erityisesti relevantteja globaalistrategian tavoitteita ovat EU:n yhteinen puolustus ja turvallisuus; terrorismin torjunta; maahanmuuton hallinta; yhteinen lähestymistapa kriiseihin ja konflikteihin; Välimeren, Lähi-Idän ja Afrikan alueiden vakauttaminen sekä erityisesti alueellisten kriisinsietokyvyn tukeminen.¹²⁸

Siinä missä EU:n kehitysapuvirasto DG DEVCO¹²⁹ ja humanitaarisen avun virasto DG ECHO¹³⁰ toimivat pääasiassa humanitaaristen periaatteiden pohjalta, EU:n kriisinhallintaa oh-

¹²⁶ European Union External Action Service, 2015a

¹²⁷ European Union External Action Service, 2015a; Euroopan komissio, 2017

¹²⁸ Euroopan unioni, 2016

¹²⁹ Directorate-General for International Cooperation and Development vastaa EU:n kehitysaputoiminnoista muun muassa maatalous- ja energiasektoreilla.

¹³⁰ Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations vastaa EU:n kansainvälisestä pelastuspalvelumekanismista, katastrofiavusta sekä humanitäarisestä avusta.

jaavat pitkälti unionin ulkopoliittiset päämäärät ja YTPP:n linjaukset. Kriisinhallinnalla pyritään tukemaan EU:n sisäistä turvallisuutta vaikuttamalla alueille, joiden kriisien kerrannaisvaikutukset heikentävät jäsenmaiden turvallisuutta. Osittain kriisinhallinnalla voidaan myös lisätä EU:n alueellista vaikutuspotentiaalia sekä nostaa profiilia kansainvälisessä yhteisössä.¹³¹

Erityisesti alueellisten sietokykyjen tukeminen kriisinhallinnan kautta on korkealla EU:n prioriteeteissa. Näiden kykyjen kehittämisen kautta on tarkoitus saada nykyisin epävakaita alueita kuten Pohjois-Afrikka, Afrikan sarvi tai Sahelin alue hallitsemaan itsenäisesti omia turvallisuushkia ja rajoittamaan Euroopan suuntaan kohdistuvia kerrannaisvaikutuksia kuten terrorismia tai hallitsematonta siirtolaisuutta.¹³²

Poliittisten linjausten ohjailemaa kriisinhallintaa pyritään myös tukemaan rakentamalla jäsenmaiden kesken mahdollisimman koherentti ja yhdenmukainen näkemys niistä kriiseistä ja konflikteista, joihin EU:n tulisi tai se voi puuttua. Globaalistrategiassa tämä kulminoituu erityisesti EU:n taisteluosastojen käyttövalmiuteen. Strategiassa painotetaan, että EU:n tulee poistaa poliittiset ja taloudelliset esteet taisteluosastojen käytön tieltä ja nämä esteet ovat aiemmin olleet suoraan jäsenvaltioiden muodostamia. Potentiaalisesti yhteinen näkemys voi myös antaa EU:lle mahdollisuuden priorisoida minkälaisia operaatioita ja missioita EU jatkossa perustaa ja näin pystyy takaamaan mahdollisimman laajan kannatuksen ja joukkokontribuution jäsenmailta.¹³³

Globaalistrategiaan liittyy myös erillinen puolustuksen ja turvallisuuden alustava toimeenpanosuunnitelma. Tämä implementointisuunnitelma antaa useita eri toimintamalleja EU:n kriisinhallinnalle ja se nostaa esille myös yhdistetyn kriisinhallinnan mallin (integrated approach). Tässä mallissa kokonaisvaltaista kriisinhallintaa konseptina on täydennetty ajallisella aspektilla. Tällä lisäyksellä kiinnitetään huomiota kriisien pitkäkestoisuuteen ja kriisinhallintatoimijoiden tarpeeseen sitoutua konfliktin ratkaisuun pitkäjänteisesti. Suunnitelmassa laajennetaan YTPP-pohjalta tapahtuvien kriisinhallintaoperaatioiden valikoimaa ja nostetaan esille useiden rinnakkaisten tai peräkkäisten ja toisiaan täydentävien operaatioiden ja missioiden toteuttaminen. Nykyisten kaltaisten sotilas- ja siviilikapasiteettien parantamiseen keskittyvien operaatioiden ja missioiden lisäksi toteutussuunnitelma nostaa esille muun muassa joint-tason stabilisatio-operaatiot ja nopean toiminnan väliintulot sekä siviili- että sotilaallisilla resursseilla. Kuva

¹³¹ Euroopan komissio, 2013; Euroopan unioni, 2016

¹³² Biscop, 2016; Techau, 2016; Zandee, 2016

¹³³ Euroopan unioni, 2016; Euroopan unionin neuvosto, 2017

14 (alla) on esitetty eri toimien suhteet kriisin ajalliseen kehitykseen sekä EU:n toimintamahdollisuudet eri vaiheissa.¹³⁴



Kuva 14 EU:n globaalistrategian ja yhdistetyn kriisinhallinnan mahdollistamat toimet¹³⁵

¹³⁴ European External Action Service, 2016e

¹³⁵ Trümpler & Lehtinen, 2016

6 EU:N KOKONAISSVALTAINEN KRIISINHALLINTA

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta on noussut esille 2000-luvulla vastaukseksi monimutkaistuvien konfliktien myötä nouseviin ongelmiin ja perinteisen kriisinhallinnan rajoittuneeseen kykyyn vastata niihin. Tällaisia ongelmia ovat muun muassa konfliktin toimintaympäristön äkilliset muutokset, laajat yhteiskunnalliset vaikutukset ja pitkä ajallinen kesto. Kenraali David Petraeuksen mukaan 2010-luvun konfliktien ratkaisussa tulisi aina ottaa huomioon viisi aiemmista konflikteista, kuten Afganistanista ja Irakista, opittua asiaa.¹³⁶ Vaikka Petrauksen opit ovatkin suunnattu sotilaallisiin operaatioihin, ne antavat myös hyvän tausta kokonaisvaltaiselle kriisinhallinnalle. Opit kuvastavat myös hyvin pitkälti niitä ongelmia, joihin kokonaisvaltaisella kriisinhallinnalla pystytään puuttumaan paremmin kuin toisistaan irrallisilla sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan tehtävillä.

Ensimmäinen Petraeuksen opeista on, että valtion tai vastaavan toimijan hallitsemattomat alueet eivät pysy tyhjinä vaan puolisosilaalliset joukot, paikalliset voimatekijät tai terroristit ottavat nämä haltuunsa. Toisen opin mukaan alueelliset tapahtumat eivät pysy alueellisina ja negatiiviset tapahtumat hyvin harvoin menettävät vaikutuksensa ilman ulkopuolista puuttumista. Petraeuksen sanoin ”*Las Vegas rules don’t apply here: ‘what happens there, does not stay there’*”, joka kuvastaa hyvin tarkasti kuinka alueelliset tapahtumat voivat eskaloitua hyvin laajoiksi konflikteiksi. Jotta tällaisiin dynaamisiin tilanteisiin pystytään reagoimaan riittävällä tehokkuudella, kolmantena oppina Petraeus nosti esille kokonaisvaltaisuuden tärkeyden ja sen tarpeen olla toiminnan keskiössä. Tähän lisättynä kriisinhallinnan riittävä paikallinen omistajuus luo edellytykset kestävämmälle ja vaikuttavammalle toiminnalle. Petraeuksen neljäntenä oppina oli nykyaikaisten konfliktien ajallinen jatkuvuus ja vaatimus kriisinhallinnan pitkäaikaiselle sitoutumiselle. Ideologioiden väliseen ristiriitaan perustuvat konfliktit ovat sukupolvia ylittäviä tapahtumia ja niiden ratkaisu lasketaan vuosikymmenissä. Viidentenä ja viimeisenä oppina Petraeus korosti yhteistoimintaa kansainvälisten ja paikallisten toimijoiden välillä. Paikallinen omistajuus yhdistettynä kansainväliseen tukeen ja asiantuntijuuteen pienentää konfliktin ratkaisun taloudellista kustannusta ja vähentää tappioita¹³⁷.¹³⁸

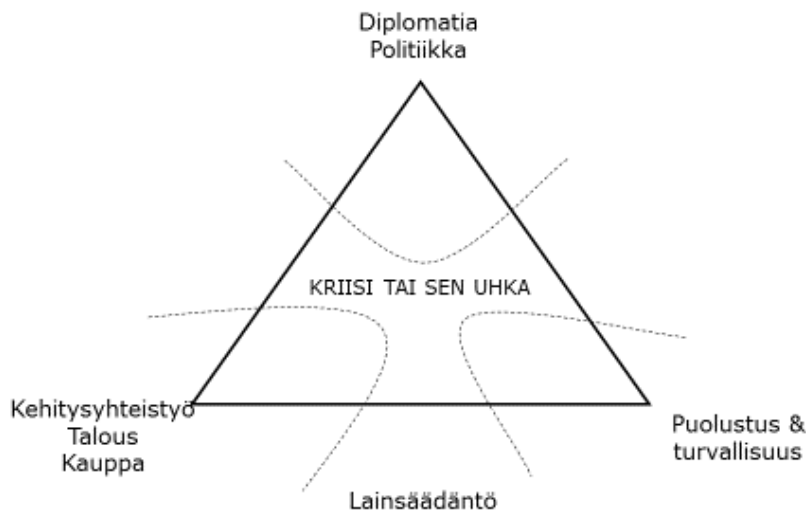
¹³⁶ Petraeus, 2016

¹³⁷ Tappioista ja taloudellisesta kustannuksista puhuttaessa Petraeus viitasi länsimaiden ja erityisesti Yhdysvaltojen kärsimisiin tappioihin ja taloudellisiin kustannuksiin. Paikallisen omistajuuden kautta on todennäköisempää, että konfliktialueen valtioiden joukot muodostavat suurimmat toimivat joukot ja täten ovat ensimmäisenä tulilinjassa.

¹³⁸ Petraeus, 2016

6.1 EU:n kokonaisvaltainen kriisinhallinta

EU:n kokonaisvaltainen kriisinhallinta pyrkii yhdistämään diplomatian ja ulkopolitiikan, sotilaallisen toiminnan, kauppapolitiikan ja kehitysavun sekä lainsäädännön yhdeksi kokonaisuudeksi, jolla pystytään torjumaan laaja-alaisesti kriisi tai sen uhka. Tämä kokonaisuus on esitetty myös Kuva 15. EU:n visio kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan vaikutuksesta on hyvin lähellä Petraeuksen viittä oppia ja kokonaisvaltaisuuden idea perustuu näiden ongelmien torjuntaan. Vision ulkopoliittisen ja turvallisuuselementin muodostavat EU:n yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä unionin ulkosuhdehallinto, korkean edustajan johtamana¹³⁹. Siviilikriisinhallinta sekä sotilaallinen kriisinhallinta muodostavat tässä kappaleessa tarkasteltavat elementit kuten tutkimuksen metodologisissa rajoituksissa on määritelty.



Kuva 15 EU:n kokonaisvaltaisuuden ulottuvuudet¹⁴⁰

6.1.1 Kriisinhallinnan sopimuksellinen ja strateginen tausta

EU:lla on varsin vahva sopimuksellinen tausta tukemaan kokonaisvaltaista kriisinhallintaa. Lisabonin sopimus ja EU:n yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka määrittävät perusperiaatteet sekä EU:n siviili- että sotilaalliselle kriisinhallinnalle. Kokonaisuutta on tuettu täydentävillä sopimuksilla kuten Kölnin päätöslauselmalla, jossa laajennettiin YTPP:n työkaluvalikoimaa kriisinhallinnassa ja mahdollistettiin siviilikriisinhallintamissioiden perustaminen¹⁴¹. EU:lla on myös osittain riittävä tahtotila edistää siviilikriisinhallinnan vaikuttavuutta ja samalla

¹³⁹ Euroopan parlamentti, 2017

¹⁴⁰ Astrén, 2016

¹⁴¹ Euroopan komissio, 1999

kokonaisvaltaisuuden kehittämistä. Siviilikriisinhallinnan poliittinen suosio erityisesti EU:n työkaluna näkyy muun muassa missioiden määrässä suhteessa EU:n sotilaalliseen kriisinhallintaan. Missioita oli helmikuussa 2017 yhdeksän verrattuna kuuteen sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioon. Näistä operaatioistakin osa on vain muutaman hengen kokoisia yhteysupseerioperaatioita kun taas siviilikriisinhallintamissiot ovat pienemmilläänkin useita kymmeniä ihmisiä.

142

Euroopan unionin kriisinhallinta rakentuu Euroopan unionin neuvosto sekä jäsenmaiden muodostamat erilliset toimielimet, kuten ulko- ja puolustusministerikokous ja poliittisten ja turvallisuusasioiden komitea (political security committee, PSC) varaan. Kriisinhallinnalle PSC on erityisen merkityksellinen, koska se vastaa neuvoston ja korkean edustajan alaisuudessa kriisinhallintaoperaatioiden poliittisesta valvonnasta ja strategisesta johtamisesta. Komitealle voidaan antaa myös valtuudet tehdä operaatioiden poliittiseen valvontaan ja strategiseen johtamiseen liittyviä päätöksiä. Tätä työtä tukevat alemmat toimielimet kuten siviilikriisinhallintakomitea (CIVCOM), poliittis-sotilaallinen työryhmä (political-military group, PMG) ja EU:n sotilaskomitea (EUMC). Nämä elimet määrittävät Lissabonin sopimuksen ja YTPP:n pohjalta strategisen ja poliittisen tason esitykset, jotka Euroopan unionin neuvosto hyväksyy. Nämä päätökset viedään käytäntöön EU:n ulkosuhdehallinnon ja sotilaallisten toimielimien kautta. Tämä ketju on nähtävissä luvun 6.1.4 Kuva 16, jossa esitetään myös ennen neuvoston päätöstä tapahtuvan strategisen suunnittelun kulku.¹⁴³

Vaikka EU:lla on tahtotila kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta ja useita suunnitelmia ja strategioita toiminnan integroimiseksi, käytännön toimet ovat kuitenkin edelleen hyvin alkutekijöissä. **Virhe. Viitteen lähde ei löytynyt.** olevasta kartasta nähdään, että EU:lla on enemmän siviilikriisinhallintamissioita kuin sotilaallisen kriisinhallinnan operaatiota, mutta vain Somaliassa ja Malissa toimii yhtä aikaa sekä EU:n sotilaallinen operaatio että siviilimissio.

Vuonna 2013 Euroopan ulkosuhteiden korkea edustaja teki esityksen, jolla luodaan yhteinen perusta EU:n kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden parantamiseksi. Esitys koostuu kahdeksasta kehitettävästä tavoitekohdasta:

- kehittää yhteinen ja jaettu analyyttinen kyky;
- määrittää yhteinen strateginen visio;
- keskittyä [konfliktien ja kriisien] ennalta ehkäisyyn;

¹⁴² European External Action Service, 2016c

¹⁴³ European External Action Service, 2016c; Euroopan unionin neuvosto, 2017

- ottaa käyttöön EU:n eri vahvuudet ja suorituskyyvyt;
- sitoutua pitkälle aikavälille;
- yhdistää poliittiset päätökset sekä sisäiset ja ulkoiset toiminnot;
- hyödyntää paremmin EU delegaatioita;
- toimia yhteistyössä [muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa].¹⁴⁴

2014 Euroopan parlamentti hyväksyi esityksen ja näitä kahdeksaa tavoitekohtaa lähdettiin edistämään ja tuomaan käytäntöön. Tästä prosessista on tehty vuosittaiset, eri kohtiin keskittyvät, toimintasuunnitelmat. Viimeisimmässä, vuoden 2016, suunnitelmassa fokusalueina ovat muun muassa unionin yhteisen viitekehyksen turvallisuussektorin reformin (security sector reform, SSR) kehittämiseksi, jolla voidaan tukea konfliktin ehkäisyprosesseja sekä maahanmuuttoon liittyvien poliittisten prosessien tiiviimpi yhdistäminen unionin sisäisiin ja ulkoisiin toimiin¹⁴⁵.

6.1.2 EU:n koulutusoperaatioiden johtoesikunta MPCC

EU:n Military Planning and Conduct Capability (MPCC) on 6.3.2017¹⁴⁶ perustettu sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusoperaatioiden johtoesikunta. MPCC:n tehtävänä on kolmen EU:n sotilaallisen kriisinhallinnan koulutusoperaation (EUTM Malin, EUTM RCA:n, EUTM Somalia) johtaminen.

EU:n siviilikriisinhallintamissiota on johdettu jo vuodesta 2007 alkaen samansuuntaisella organisaatioilla kuin MPCC. Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) vastaa kaikkien siviilikriisinhallintamissioiden strategisen tason johtamisesta ja suunnittelusta. Näiden suunnitelmien pohjalta missiot toteuttavat mission strategisen ja operatiivisen suunnittelun ja toiminnan. MPCC:n perustamisella pyritään saavuttamaan yhtenäisempää toteutusta koulutusoperaatioille sekä suoraviivaistamaan raportointiketjua kentän ja Brysselin välillä.

MPCC:n avulla pyritään myös parantamaan siviili-sotilasyhteistyötä ja lisätään suorituskyykyä edistää EU:n kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta missioiden ja operaatioiden toiminta-alueilla. Tätä yhteistyötä tuodaan käytäntöön MPCC:n ja CPCC:n yhteisellä Joint Support Coordination Cell (JSCC). Tämä yhteistoimintaryhmä ei koordinoi operaatioiden ja missioiden toi-

¹⁴⁴ Euroopan komissio, 2013

¹⁴⁵ Euroopan komissio, 2016

¹⁴⁶ Euroopan unionin neuvosto, 2017

mintoja vaan tavoittelee synergiaetujen löytämistä ja hyödyntämistä. JSCC pyrkii myös löytämään ja jakamaan kokonaisvaltaisia tai sotilaallisen kriisinhallinnan ja siviilikriisinhallinnan välillä ristikkäisiä hyvä käytänteitä. EU:n ulkosuhdehallinto on myös luonut poliittis-strategiset suuntalinjat, joilla tavoitellaan myös laajempaa yhteistoimintaa ja kokonaisvaltaisuutta myös strategisen suunnittelun ja poliittisen päätöksenteon tasolla.¹⁴⁷

Vaikka MPCC on askel yhdistetymmän sotilaallisen komentorakenteen suuntaan, sillä ei pyritä korvaamaan tai luomaan rinnakkaisrakenteita Natolle. Tämä on tuotu esille selkeästi EU:n poliittisen johdon suunnalta ja se näkyy myös MPCC:n rakenteessa. Nykyisten direktiivien mukaan MPCC vastaa vain niin sanottujen ”non-executive” operaatioiden johtoesikuntana. Non-executive operaatioilla ei ole toimeenpanovaltaa vaan ne ovat puhtaasti koulutusoperaatioita. EU:n ns. toimeenpaneavat operaatiot (executive missions) jatkavat edelleen erikseen nimettyjen operaatioesikuntien johdossa. EU:n meriturvallisuusoperaatio EUNAVFOR Med Sophian esikunta jatkaa Roomassa toimivalla esikunnalla ja EU:n piratismintorjuntaoperaatio EUNAVFOR Atalantan esikunta pysyy Iso-Britanniassa yhteisesikunta Northwoodissa. Natolta 2004 EU:lle siirtynyt Bosnia-Herzegovinassa toimiva operaatio EUFOR Althean esikunta jatkaa aikaisempaan tapaan Naton komentoesikunnan yhteydessä Monsissa, Belgiassa.¹⁴⁸

EU:n pyrkimys virtaviivaistaa strategista johtamistaan ja luoda yhtenäisempää johtorakennetta kriisinhallintaoperaatioille on myös linjassa EU:n globaalistrategiassa asetetun tavoitteen muodostaa EU:lle yhtenäinen kuva siihen kohdistuvista kriiseistä ja konflikteista. Jossain määrin, huolimatta tavoitteista olla luomasta Natolle kilpailijaa, MPCC:n perustaminen tukee myös globaalistrategian tavoitteita laajemmasta ja vahvemmassa eurooppalaisesta puolustuksesta. Johtoesikunta muodostaa yhden ensimmäisistä konkreettisista esimerkeistä EU:n yhteisen puolustuksen johtamisjärjestelmien kehittämisestä.

6.1.3 Kriisinhallinnan rahoitus

Yksi jatkuvasti kriisinhallintakeskustelussa esillä olevista asiakokonaisuuksista on operaatioiden ja missioiden rahoitus ja rahoitusrakenteet. Euroopan unionin kriisinhallinnan rahoitus tapahtuu kahden erillisen rahoitusinstrumentin kautta, jotka ovat määritetty Lissabonin sopimuksen pohjalta. Siviilikriisinhallinnan yhteisiä kuluja katetaan unionin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan (YUTP) budjetista. Missioiden operatiiviset kulut, kuten henkilöstön palkat, ovat

¹⁴⁷ Euroopan unionin neuvosto, 2017

¹⁴⁸ Astrén, 2017; Euroopan unionin neuvosto, 2017

taas jäsenmaiden vastuulla ja maksetaan valtioiden omista budjeteista. Keskimäärin vuosittain siviilikriisinhallintaan on varattu noin 296 miljoonaa euroa vuosien 2014–2020 budjetissa. Sotilaallisen kriisinhallinnan rahoitus taas tulee erillisestä Athena-mekanismista¹⁴⁹. YTPP:ssä säädetään, että EU ei rahoita yhteisesti sotilaallisia operaatioita vaan kulut jakautuvat osallistuville jäsenmaille tapauskohtaisesti. YTPP:n ulkopuolella on kuitenkin päätetty, että osa kuluista voidaan kattaa yhteisen, mutta erillisen rahoitusmekanismin kautta ja tällaista toimintaa varten perustettiin Athena-mekanismi. Jäsenmaat¹⁵⁰ maksavat vuosittain bruttokansantuotteensa perusteella mekanismin rahastoon, josta maksetaan sotilaallisten operaatioiden yleisiä kuluja kuten päämajan ylläpitoa, kenttälääkinnän ja lääkinällisen evakuoinnin kuluja. Samoin kuin siviilikriisinhallinnassa, operaatioon osallistuvat maat vastaavat henkilöstökuluista kuten palkasta, mutta majoituksesta ja muonituksesta tulevia kuluja voidaan kattaa Athena-mekanismin kautta. Athena-mekanismin ja kiinteän budjetin lisäksi kriisinhallintaan liittyviä projekteja ja kehityshankkeita voidaan rahoittaa erillisten rahastojen kautta. Malin tapauksessa tällaista rahoitusta toteutetaan EU:n Afrikka-hätäapurahaston kautta¹⁵¹.

6.1.4 EU:n kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan haasteet ja ongelmat

Suunnitelmista ja strategioista huolimatta EU:n kriisinhallinnalla on useita haasteita ja ongelmia, joista osa on noteerattu, mutta osa joko nähdään merkitykseltään vähäisinä tai niitä ei noteerata poliittisten tai unionin toiminnan rakenteellisten syiden vuoksi.

Suurimmat poliittiset haasteet ja ongelmat EU:n kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden edistämässä ovat eri toimielimien halukkuus ja kapasiteetti osastorajat ylittävään toimintaan. EU:n byrokratia ja toimielimiin rakentunut järjestelmä pyrkii osaltaan tukemaan kokonaisvaltaista kriisinhallintaa, mutta poliittisen ja strategisen prosessin välinen rajapinta ei tue riittävästi todellista kokonaisvaltaisuutta. Tällöin toimielimillä ei ole itsenäistä tai intuitiivista tahtoa ajaa laajempaa kokonaisvaltaisuutta. Asiantuntijahaastattelussa haastateltavat näkivät, että kokonaisvaltaisten sekä itsenäisten missioiden ja operaatioiden toimeenpanoa, tehokkuutta ja vaikuttavuutta voitaisiin parantaa kehittämällä EEAS:n strategista suunnittelukykyä.¹⁵²

¹⁴⁹ Euroopan komissio, 2016a

¹⁵⁰ Pois lukien Tanska, joka on ilmoittanut, ettei osallistu YTPP-toimintaan. Tanskan osallistuminen EU:n kriisinhallintaan rakentuu erillisten sopimusten ja päätösten varaan.

¹⁵¹ Euroopan komissio, 2015

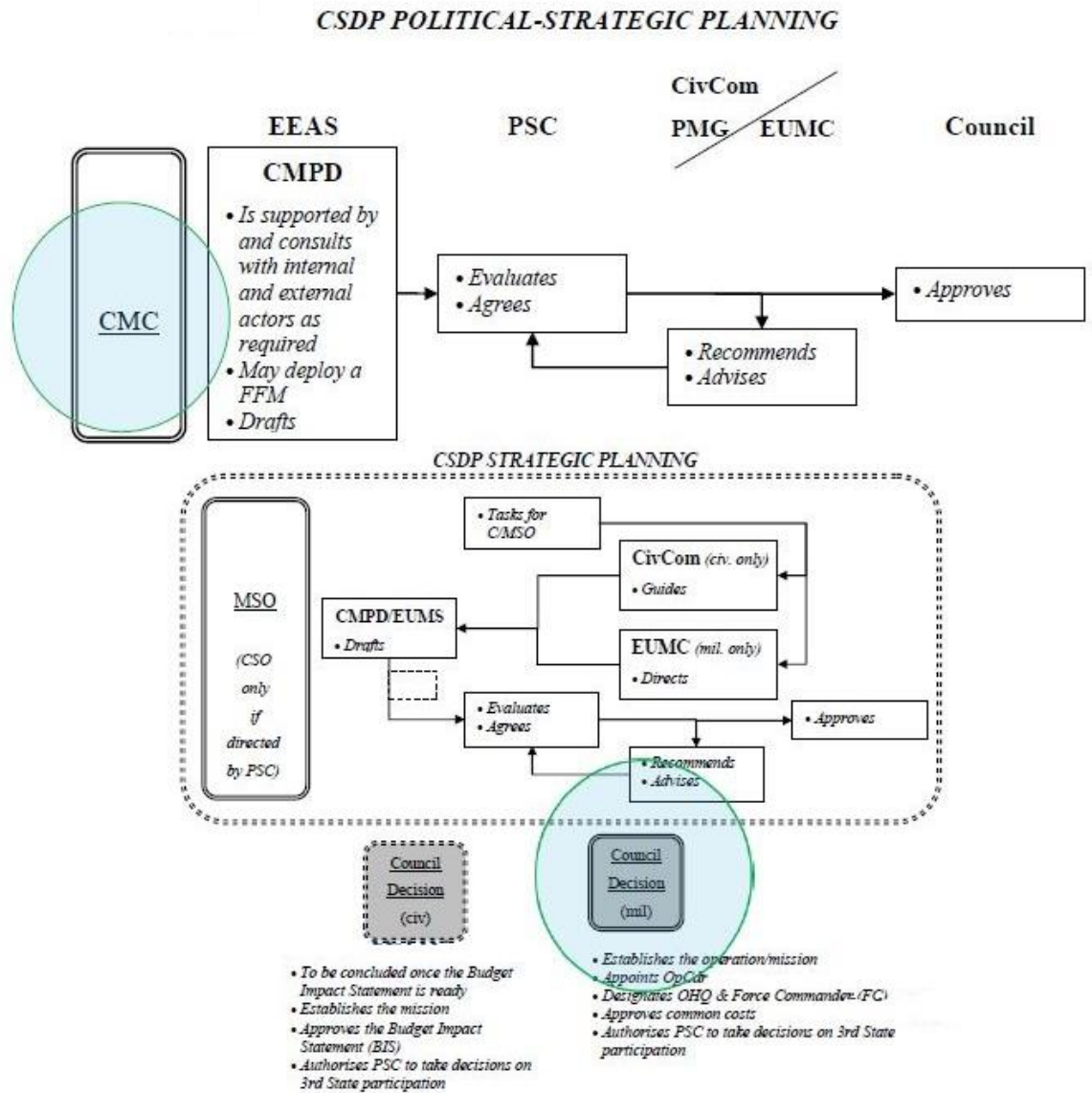
¹⁵² A1 Asiantuntijahaastattelu, 2016; A2 Asiantuntijahaastattelu, 2017; A4 Asiantuntijahaastattelu, 2017; A5 Asiantuntijahaastattelu, 2017

EU:n kriisinhallintaan liittyvä poliittinen prosessi on myös irrallaan päätöksiä seuraavista strategisesta ja operatiivisesta suunnittelusta. Kriisinhallintaoperaatioiden ja -missioiden tavoitteet ja tehtävät määritellään poliittisen prosessin kautta. Ajoittain tässä prosessissa määritetyt tavoitteet eivät muutu käytännöllisiksi strategisiksi tai operatiivisiksi tavoitteiksi, joissa otettaisiin huomioon käytössä olevat resurssit, kohdemaan olosuhteet tai paikalliset intressit. Prosessissa ei myöskään tarkastella rinnan sotilaallisia vaihtoehtoja ja siviilikriisinhallinnan vaihtoehtoja, vaan nämä tarkastelut ja suunnittelut ovat erillään toisistaan; tämä erottelu jatkuu myös EU:n ulkosuhdehallinnon strategisessa suunnittelussa. Erillään toteutettu suunnittelu osaltaan vaikuttaa mandaattien, tehtävien ja tavoitteiden synergiaetujen häviämiseen operatiivisessa vaiheessa.

EU:n kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuutta rajoittavat myös rakenteelliset ongelmat Lissabonin sopimuksessa, YTPP:ssä ja EU:n ulkosuhteiden organisaatiossa. Kuten edellisessä kappaleessa on mainittu, EU:n kriisinhallinnan rahoitus tulee pääasiallisesti kahdesta lähteestä. YTUP-budjetista on kuitenkin säädetty, ettei siitä voida rahoittaa sotilaallisia operaatioita. Tästä johtuen kokonaisvaltaisten operaatioiden rahoittaminen vaatii erillisen suunnitteluprosessin, koska erillään toimivien operaatioiden ja missioiden suunnittelussa käytettävät tavanomaiset rahoitussäännökset eivät päde suoraan¹⁵³.

Rahoituksen lisäksi EU:n ulkosuhdehallinnon strategisen suunnittelun osastot eivät ole kokonaisvaltaisesti orientoituneita eivätkä nykyiset prosessit sovellu laaja-alaisen kokonaisvaltaisen kriisinhallintaoperaation suunnitteluun. Sekä sotilaallisen kriisinhallinnan että siviilikriisinhallinnan suunnitteluprosessit toimivat irrallaan toisistaan ilman suoranaista koordinaatiota. Tämä on yksi kokonaisvaltaisuuden käytännön yhteistyön ongelmista. Suunnitteluketjujen erillisyys on kuitenkin mahdollisesti muuttumassa MPCC:n perustamisen myötä, jolloin sekä siviili- että sotilastoiminnoilla on vastinpari missioiden ja operaatioiden suunnittelussa. Tällaiselle yhteistoiminnalliselle suunnittelulle on myös teoriassa mahdollisuus JSCC:n toiminnan kautta. Prosessien erillisyys on nähtävissä jäljempänä olevassa Kuva 16, jossa kuvataan EU:n kriisinhallinnan poliittisen ja strategisen tason suunnitteluprosessi sekä osoitetaan prosessissa olevat eri toimijat.

¹⁵³ Euroopan parlamentti, 2016



Kuva 16 EU:n kriisinhallinnan suunnittelun prosessiketju¹⁵⁴

Tutkimukseen haastatellut asiantuntijat ovat myös nostaneet esille strategisen suunnittelun heikkouden, erityisesti ulkosuhdehallinnon operaatio-suunnittelussa. Eräs haastateltava arvioi myös, että EU:lla voi olla sisäinen arkuus korostaa EU:n sisäistä yhteistyötä, josta syystä operaatioiden ja missioiden välistä yhteistyötä ei mainita mandaateissa, toisin kuin esimerkiksi yhteistyötä YK:n kanssa: ”EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikassa on myös tietty nolous, että pidetään EU:n sisäinen koherenssi itsestäänselvyytenä eikä sitä tulisi korostaa liikaa. Erityisesti kun puhutaan saman politiikkasektorin toimijoista”¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Hindrén, 2016

¹⁵⁵ A2 Asiantuntijahaastattelu, 2017

EU on tunnistanut kehitystarpeita kokonaisvaltaisuuden parantamisessa strategisessa suunnittelussa ja strategisella tasolla kenttätoiminnoissa ja kokonaisvaltaisuuden kehittämiseen on ainakin raporttitasolla keskitytty vuosi vuodelta enemmän. Strategisessa suunnittelussa EU on pyrkinyt parantamaan Political Framework for Crisis Approach (PFCA)-viitekehyksen käyttöä työkaluna operaatioiden ja missioiden suunnittelussa sekä toimimaan rajapintana PSC:n ja EEAS:n suunnitteluosastojen välillä.¹⁵⁶ PFCA-viitekehys on EU:n jo vuonna 2013 lanseeraama menetelmä, jonka tarkoituksena on luoda syy EU:n kriisinhallintamekanismien aktivoimiseksi. Tämä päätös tehdään PFCA-kehyksen kautta arvioimalla arvoja, tavoitteita, kiinnostusalueita ja mandaatteja.¹⁵⁷

Yksi yritys tuoda kokonaisvaltaisuutta käytäntöön oli EU:n operaatiokeskuksen perustaminen. EU OPCEN käynnistettiin maaliskuussa 2012 tukemaan EU:n kriisinhallintaa Afrikan sarvessa ja 2014 sen toimintamandaattia laajennettiin kattamaan myös Sahelin alue. Keskukseen päätarkoitus oli edistää kokonaisvaltaisuutta ja tukea siviili-sotilas yhteistyötä alueilla, joissa toimi sekä EU:n siviilikriisinhallintamissio että sotilasoperaatio.¹⁵⁸ EU OPCEN oli tarkoitettu vain väliaikaiseksi toiminnaksi ja sen mandaatin päättyessä vuoden 2016 lopussa, keskuksen toiminnot siirrettiin EEAS:n muille osastoille.¹⁵⁹

Kenttätoiminnoissa EU on tunnistanut kehitystarpeita muun muassa laajentaa EU delegaatioiden yhteistyötä operaatioiden ja missioiden kanssa toiminta-alueellisten synergioiden etsimisessä ja hyödyntämisessä. Tällainen kokonaisvaltaisuuden edistäminen ja yhteistoiminnan lisääminen on annettu jo aiemmin delegaatioiden tehtäväksi, mutta delegaatioiden ja missioiden/operaatioiden eriävät näkökulmat ja muut tehtävät ovat laskeneet järjestelmällisen kokonaisvaltaisuuden edistämisen matalalle prioriteetille.¹⁶⁰

6.2 EU:n kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus Malissa

Kuten edellisessä luvussa on kuvattu, EU:n kriisinhallinta pyrkii olemaan lähtökohtaisesti kokonaisvaltaista, mutta se on samalla eriytynyttä. Tästä konkreettisimpana esimerkkinä on sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan suunnitteluketjujen erillinen ja itsenäinen toiminta. Tavoitetilana pidetään kuitenkin kokonaisvaltaista kriisinhallintaa ja se on kirjattu eri strategioihin ja

¹⁵⁶ European External Action Service, 2016a, pp. 4-5

¹⁵⁷ Euroopan komissio, 2013, pp. 5-6

¹⁵⁸ European Union Operations Centre, 2014

¹⁵⁹ European Union Operations Centre, 2016, pp. 5-8

¹⁶⁰ European External Action Service, 2016a, pp. 4-9

poliittisiin tavoitteisiin. EUCAP Sahelin ja EUTM Malin mandaatit ovat osittain toisiaan täydentäviä, mutta käytännössä yhteistoiminta niiden välillä on kuitenkin vähäistä. Osittain tähän syynä ovat sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan erilliset suunnitteluprosessit, jotka eivät tähtää yhteistoimintaan tai kokonaisvaltaiseen eivätkä siten pysty mahdollistamaan suunnitelmallista kokonaisvaltaista operatiivista toimintaa.

”Jo peruslähtökohta on väärä: maassa on kaksi erillistä operaatiota, jotka kamppailevat EU-maiden niukoista resursseista. Kaikki [toiminnot] pitäisi laittaa ”saman katon alle” ja lähestyä ongelmaa aidon kokonaisvaltaisesti.”¹⁶¹

Sekä EUTM Malin että EUCAP Sahel Malin mandaatit kuvastavat EU:n kriisinhallinnan nykyisiä rakenteita eikä niissä ole nähtävissä kokonaisvaltaista koskevien suunnitelmien merkkejä. Osittain tämä johtuu molempien mandaattien globaalistrategiaa edeltävästä suunnittelusta, mutta mahdollisesti myös EU:n turvallisuuspoliittisen tahtotilan sen hetkisestä tilasta, jolloin Sahel-strategiasta huolimatta, kokonaisvaltaisuutta ei nähty tavoiteltavana ratkaisuna.

Haastatellut asiantuntijat pääosin eivät nähneet, että Malissa olisi toiminnallista kokonaisvaltaisuutta vaan EUCAP Sahel Malin ja EUTM Malin välillä on vain tilanneriippuvaista yhteistoimintaa, joka ei ole laajemmalti suunnitelmallista. EUTM Malin koulutusten yhteydessä siviiliasiantuntijat ovat käyneet luennoimassa muun muassa sodan oikeussäännöistä, mutta tämän laajempaa yhteistyötä ei ole ollut.¹⁶²

”Ei [kokonaisvaltaista yhteistoimintaa] mikäli paikallista yhteydenpitoa/koordinaatiota missioiden välillä ei tällaiseksi lasketa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että missioilla on säännöllisesti kokoontuvat joint- työryhmät asiakysymyksissä, jotka koskevat kansalliskaartia ja Gendarmerie joukkojen uudelleenorganisointia. Osittain yksi EUCAP neuvonantaja on ollut mukana EUTM:n koulutus tapahtumissa ja yhteistyötä pyritään kehittämään erityisesti taktisen viranomaisyhteistyöoperaatiokyvyn luomiseksi.”¹⁶³

¹⁶¹ A1 Asiantuntijahaastattelu, 2016

¹⁶² A4 Asiantuntijahaastattelu, 2017; B5 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁶³ A4 Asiantuntijahaastattelu, 2017

Poikkeuksia löytyy kuitenkin alueelliselta tasolta, kuten EU:n PARSEC-ohjelma, jonka tarkoituksena on parantaa Mopti-Gao -alueen turvallisuutta ja rajavalvontaa.¹⁶⁴ Tämän ohjelman alaisuudessa EUTM ja EUCAP toimivat yhteisiä päämääriä kohti; merkittävää on myös, että EUTM toimii käytännössä EUCAP:in alaisuudessa¹⁶⁵.

Tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat olivat lähes yksimielisiä siitä, että kokonaisvaltaisempi toiminta tai jopa yhden mandaatin alla toimiva kriisinhallintaoperaatio olisi tehokkaampi ja vaikuttavampi ratkaisu.

”[Kysymys: Jos Malissa olisi yksi EU:n kriisinhallintamissio, jossa yhden johdon ja yhden yleisorganisaation alla toimisi sekä siviilitoimijoita että sotilastoimijoita ja mandaatti kattaisi nykyisten EUTM Malin ja EUCAP Sahel Malin mandaatit, olisiko mielestänne EU:lla paremmat, yhtä hyvät kuin nykyiset, vai nykyistä huonommat mahdollisuudet Malin operaatiolle ja missiolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle?] Paremmat. Koulutusta voitaisiin jatkaa operaatioalueella ja olosuhteet, joihin joukkoja koulutetaan, tunnettaisiin [paremmin]. Koulutusta voitaisiin muokata paremmin alueelle soveltuvaksi. Johtamiskulttuurin parantaminen voisi onnistua valvonnalla.”¹⁶⁶

Useat operatiivisen tason asiantuntijat totesivat että kokonaisvaltaisuus toteutuu mahdollisesti operaatioiden ja missioiden esikuntatasolla, eikä kokonaisvaltaisuuden oletettu näkyvän alemmilla tasoilla esimerkiksi koulutustoiminnassa. Asiantuntijahaastatteluissa tuli myös vastauksia, joista kävi ilmi, että esikunnatkaan eivät hahmota kokonaisvaltaisuutta tai sen tarvetta itseenäisesti, vaan ”esikunnat toimivat osakäskyjen (fragmentary order, FRAGO) kautta ja Bryssel toteuttaa kokonaisvaltaisuuden”¹⁶⁷¹⁶⁸. Näissä haastatteluvastauksissa ja kommentteissa on nähtävissä strategioiden irrallisuus käytännön tehtävistä ja operatiivisen henkilöstön ajattelutapa, että kokonaisvaltaisuus on vain korkean tason toimintaa, joka ei kosketa välttämättä edes esikuntia.

¹⁶⁴ Euroopan komissio, 2016a

¹⁶⁵ A3 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁶⁶ B2 Asiantuntijahaastattelu, 2016

¹⁶⁷ Haastateltu asiantuntija toteutti kansallisesta esikunnasta tullutta tietopyyntöä, johon operaatioesikunta antoi lainatun mukaisen vastauksen.

¹⁶⁸ B1 Asiantuntijahaastattelu, 2017

Sotilas- ja siviilitoimijoiden yhteensovittaminen ja toiminnan siirtäminen kokonaisvaltaiselle tasolle ei kuitenkaan ole täysin ongelmaton ja haastateltavat nostivat esille ongelmia sekä EU:n tasolla että Malissa operatiivisessa toiminnassa. Strategisen tason ongelmiin on kuitenkin nyt saavutettu muutos kun MPCC muodostaa vastinparin siviilikriisinhallinnan CPCC:lle.¹⁶⁹ Tällä tavoin komento- ja raportointiketjut ovat yhdenvertaisemmat kuin aiemmin.

*”Lähtökohtaisesti [yhden mandaatin alla toimiva kokonaisvaltainen operaatio/missio] voisi olla toimiva ratkaisu, mutta koulutettaessa siviilejä ja sotilaita saman mandaatin ongelmat ovat mahdollisia. Esimerkiksi Malissa sotilaiden kouluttaessa osaa turvallisuusjoukkoja (poliisi/vast) aiheutti ristiriitoja, koska siviiliviranomaisia tulisi kouluttaa vain siviilien toimesta”.*¹⁷⁰

*”Yhtenä keskeisinä operatiivisen tason haasteena kokonaisvaltaisen toiminnan yhteensovittamisessa on se, että EUCAP Sahelin ”operatiivisen tason johtoporrasta” on CPCC, mutta EUTM Malilla ei ole operatiivisen tason johtoporrasta mission komentajan vastatessa ja raportoidessa toiminnastaan suoraan jäsenvaltioille (Poliittisturvallisuusasioiden komitealle).”*¹⁷¹

Huolimatta noteeratuista hyödyistä kokonaisvaltaisempien missioiden/operaatioiden saralla, EU on osittain todennut, että nykyisten rakenteiden ristiriitaisuudet ja lainsäädännölliset ongelmat vaativat ratkaisun ennen kuin kokonaisvaltaisuutta pystytään lisäämään merkittävästi operatiivisella tasolla.

*”[Ote asiantuntijan siteeraamasta EU:n Lessons Learned 2016 -raportista] ...Seeking synergies between EUCAP Sahel Mali and EUTM Mali in the fields of security, medical, logistics, procurement, etc., in addition to mandate-related synergies, would save costs and increase efficiency and provide better medical and security coverage for the civilian Mission. While it seems reasonable to build synergies between civilian and military CSDP Missions in the same theatre, existing financial, administrative and political arrangements maybe pose a certain number of challenges which cannot always be overcome, especially as military operations are financed in a different manner than civilian ones. Hence, this lesson falls out of the remit of CPCC and is closed.”*¹⁷²

¹⁶⁹ Euroopan unionin neuvosto, 2017

¹⁷⁰ B1 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁷¹ A4 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁷² Sama

6.3 Johtopäätökset EU:n kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta

EU:lla on selkeä pyrkimys kokonaisvaltaisuuteen kriisinhallinnassa ja EU:n ulkosuhdehallinto on todennut, että kokonaisvaltaisemmalla toiminnalla todennäköisesti saataisiin aikaan tehokkaampia kriisinhallintaoperaatiota ja laajennettua kriisinhallinnan vaikuttavuutta. Käytännössä kokonaisvaltaisuutta ei kuitenkaan ole kuin suunnitelmissa ja tilapäisesti rakentunutta toimintaa kenttätoiminnoissa. Tilapäinen kenttätoiminnoissa tapahtuva kokonaisvaltaisuus on myös luonteeltaan enemmän monialaista yhteistoimintaa tai yhteistyötä kuin operatiivisella tasolla suunniteltua, yhteisiin tavoitteisiin tähtäävää, kokonaisvaltaisuutta.

Merkittävimmät rajoittavat tekijät laajemman kokonaisvaltaisuuden toteuttamiseksi ovat EU:n sisäiset rakenteet kuten rahoitusmekanismit ja johto- ja suunnittelurakenteet. Nämä rakenteet eivät ole suunniteltu kokonaisvaltaisuuteen eivätkä siten pysty tukemaan tai mahdollistamaan laajempaa siviili- ja sotilastoimijoiden yhteistyötä. Myös kriisinhallinnan kohdemaissa tai isäntämaissa kokonaisvaltaisuus voidaan nähdä väärin, ja esimerkiksi sotilaiden kouluttaminen siviilimandaatilla voi aiheuttaa ristiriitoja eri toimijoiden välillä.

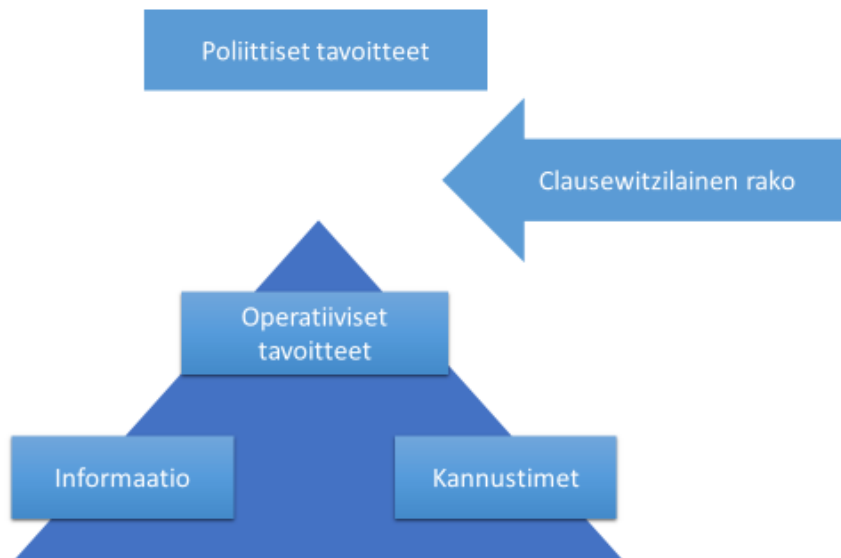
Kriisinhallinnan rakenteiden muuttamisen kohdalla ongelmaksi nousevat jäsenmaiden näkemykset EU:n kriisinhallinnasta, kokonaisvaltaisuuden hyödyistä unionille ja yksittäisille jäsenmaille, sekä unionin sisäinen poliittinen kilpailu. Vaikka tutkimusta varten haastatellut asiantuntijat olivat lähes yksimielisiä kokonaisvaltaisuuden eduista samoin kuin myös aihetta käsittelevät tutkimukset, poliittinen kenttä toimii omien periaatteidensa ja lainalaisuuksiensa mukaan eikä kokonaisvaltaisuutta tukevasta poliittisen tahtotilan jatkuvuudesta ole takeita.

Kokonaisvaltaisuus vaatii näistä syistä EU:lta uusia sopimuksia ja nykyisten rakenteiden uudelleen järjestelyä. Se vaatii myös riittävän vahvaa yhtenäisyyttä EU:lta, jotta kokonaisvaltainen kriisinhallinnan hyödyt pystytään vakuuttavasti näyttämään toteen myös operaatioalueilla.

7 KOKONAISVALTAISEN KRIISINHALLINNAN VAIKUTTA- VUUS

7.1 Vaikuttavuuden peruseriaatteet ja mittarit

Vaikuttavuuden peruseriaatteena voidaan pitää sitä, että operaatioilla ja missioilla on ennalta määritellyt tavoitteet, jotka täyttämällä saavutetaan jotain. Nämä tavoitteet tulisi olla sellaisia, jotka ovat suunnitelmallisia ja yhteen sovitettuja kaikilla tasoilla sekä ovat toteutettavissa käytettävissä olevilla resursseilla. Tähän liittyy niin sanottu Clausewitzilainen rako (kuvattu jäljempänä Kuva 17), joka on sotilasstrategi Carl von Clausewitzin näkemyksen ”sota on politiikan jatke” mukaan nimetty ongelma sodan (tai tässä tapauksessa kriisinhallinnan) ja politiikan tavoitteiden välillä.¹⁷³ Rako ilmenee ristiriitana tai yhteydettömyytenä poliittisen tahtotilan sekä sen perusteella tehtyjen päätösten ja käytännön strategisten ja operatiivisten tavoitteiden, kannusteiden ja informaation välillä. Toisin sanottuna poliitikot tekevät päätöksiä, joita asevoimilla tai muilla toimijoilla ei ole kykyä toteuttaa tai niitä ei voida toteuttaa tehokkaasti soveltuvien kannustimien tai informaation puuttuessa.¹⁷⁴ Tästä syystä kriisinhallintaa suunniteltaessa tulisi ottaa huomioon mitkä ovat toiminnan tavoitteet ja eroavatko ne poliittisista tavoitteista. Tämän huomioon ottamiseksi erilaiset mittarit kuten MoP ja MoE ovat avainasemassa.



Kuva 17 Clauswitzilainen rako poliittisten tavoitteiden ja käytännön tavoitteiden välillä¹⁷⁵

¹⁷³ Blanken & Lepore, 2015, pp. 6-10

¹⁷⁴ Rothstein, 2015, pp. 17-19

¹⁷⁵ Blanken & Lepore, 2015, p. 6

Vaikuttavuutta voidaan mitata useilla eri tavoilla ja sitä voidaan tarkastella sekä toimijan että niin sanotun vastaanottajan, kuten isäntämaan, tai tilaajan, kuten poliittisten toimijoiden näkökulmista. Tässä tutkimuksessa vaikuttavuutta tarkastellaan pääasiallisesti EU:n globaalistrategian tavoitteiden kautta, mutta myös osittain Malin valtion, viranomaisten ja asevoimien pyrkimysten kautta. Koska EU:n operatiivisen ja taktisen tason materiaali on luokiteltu ei-julkiseksi, tässä tutkimuksessa keskitytään asiantuntijahaastatteluiden kautta saatuun materiaaliin sekä strategiaan raportteihin. EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuutta tarkastellaan myös niistä asetetuista lähtökohdista ja tavoitteista, jotka ilmenevät EUTM Malin ja EUCAP Sahel Malin mandaateista.

7.2 EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuus Malissa

Asiantuntijahaastattelujen pohjalta EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuudesta voidaan nostaa esille kolme merkittävää asiaa. Ensimmäisenä asiana jonka useat haastatellut noteerasivat, on EU:n läsnäolo Malissa. Pelkän läsnäolon nähtiin toimivan eräänlaisena saavutuksena EU:n tahotilasta tukea lähialueidensa maita niiden kriiseissä. Konkreettisempina saavutuksina nähtiin koulutuskulttuurin ja koulutuspohjan luominen Malin asevoimille sekä kahdeksan taisteluosasto kouluttaminen taisteluvalmiiksi. EUCAP Sahelin osalta saavutuksien nähtiin olevan myös koulutuksellista tasoa, kuten viranomaisten ihmisoikeustietämyksen kehittämisen. Myös strategisella neuvonannolla nähtiin olevan vaikutuksia Malin viranomaisten toimintakulttuurin muutokseen, joskin useat haastateltavat totesivat, että ajallisesti nykyisten operaatioiden mandaatit ovat liian lyhytaikaisia laajemman vaikuttavuuden saavuttamiseksi erityisesti strategisella tasolla¹⁷⁶.

*”Vaikeasta lähtötilanteesta ja erityisesti materiaalipuutteista huolimatta EUTM on pystynyt kouluttamaan Malin asevoimien henkilöstöä. Oma itseisarvonsa on siinäkin, että EU on pystynyt perustamaan ko. operaation, ylläpitämään sen ja uudistamaan toimintaa uuden mandaatin myötä.”*¹⁷⁷

”On ainakin syntynyt vaikutelma, että Malin asevoimat ovat parantuneet suorituskyvyn osalta. Asevoimat on organisoitu länsimaiseen maavoimien pataljoona/taisteluosasto konseptiin. EU:n kouluttamien joukkojen osaamisen voi havaita olevan suhteellisen hyvällä tasolla. Koulutuksellisesta näkökulmasta voi siis

¹⁷⁶ A2 Asiantuntijahaastattelu, 2017; B5 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁷⁷ A1 Asiantuntijahaastattelu, 2016

ajatella tehtävän olevan onnistunut. Ei liene myöskään syytä väheksyä sitä, että EUTM:n myötä 23 jäsenmaata (sekä muutama ulkopuolinen) tekee käytännön tasalla hyvää yhteistyötä. Mikä voisi olla parempaa yhteisen puolustuksen ja YUTPP:n osoittamista, kuin yhteistoiminta kriisialueella? Tätä voi kansainvälisessä politiikassa pitää saavutuksena.”¹⁷⁸

EUTM:n ja EUCAP Sahelin vaikuttavuuden välillä nähtiin myös eroavaisuuksia, erityisesti odotettujen tavoitteiden välillä:

”Tavoitteet ovat hyvinkin vaativia, erityisesti siviilioperaatiolle, jolla tehtäviin on määritetty laajoja tehtäviä kuten terrorismin torjunta ja turvallisuus sektorin reformi. Poliittisen päätöksen teon kieli on ylätasoa käsitteitä, mutta YTPP instrumentit, kuten heikot suunnittelurakenteet Brysselissä ja jäsenmaiden kontribuutiot ovat ristiriidassa keskenään. Suoraan sanottuna erityisesti EUCAP, nykyisellä koollaan ja kokoluokallaan, ei pysty todennäköisesti saavuttamaan tavoitteitaan. EUTM pystyy [saavuttamaan tavoitteensa] paremmin koska joukkoja voidaan kouluttaa vaikka kuinka pitkään ja esikuntarakenteiden kautta voidaan vaikuttaa moniin asioihin. Mutta onko se asevoimien toimintakyvyn palauttamista, se on käsitteellinen kysymys.”¹⁷⁹

”Turvallisuustilanteesta johtuen EU:n siviilimissiolla on ollut vaikeampi toteuttaa annettuja tehtäviä. Erityisesti viimeisen kuluneen vuoden aikana vaikuttaa siltä, että teknisen tason tehtävien toteutus on siirtynyt turvallisuustilanteen huonontumisesta johtuen strategisen tason neuvonantoon, jolloin myös saavutusten arviointi on hieman haasteellisempaa. Keskeinen havainto siis on, että EUCAP:n tehtävien toimeenpano on selvästi haavoittuvampi vallitsevaan turvallisuustilanteeseen kuin EUTM:n. Samoin haastetta on tehtävien ”myyminen” (buy-in) paikalliselle turvallisuusviranomaisille ja sitä kautta ”omistajuus” haasteet. Jos joltain saavutuksista pitäisi kirjata, niin ne menevät migration/border management puolelle, mutta ei mitään niin konkreettista kuin EUTM-puolella.”¹⁸⁰

Myös operatiivisella ja taktisella tasolla on yhä runsaasti ongelmia. Malin asevoimilla on edelleen resurssipula ja se kärsii huonosta johtamisesta kaikilla organisaation tasoilla.

¹⁷⁸ B3 Asiantuntijahaastattelu, 2016

¹⁷⁹ A2 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁸⁰ A4 Asiantuntijahaastattelu, 2017

”Taloudelliset resurssit ja johtamisen puute ovat suurimmat esteet. Malissa tieto on valtaa, jota ei haluta luovuttaa muille, koska se heikentää omaa asemaa yhteiskunnassa. Edelleen sotilaita koulutetaan ”puupyssyllä” koska muuta ei ole saatavilla. Materiaalia kyllä löytyy, mutta niistä ei osasta pitää huolta.”¹⁸¹

Asevoimilla on myös ollut joko logistiikasta tai tahtotilasta johtuvia ongelmia lähettää joukkoja EUTM:n koulutuksiin¹⁸².

”Malin asevoimat eivät kaikin ajoin ole pystyneet lähettämään sotilaitaan koulutukseen, joten mahdolliset katkokset koulutuksessa eivät johdu EUTM:stä itsettään.”¹⁸³

Malin konfliktin mahdollisen ratkaisun osalta EU:n kriisinhallinnalla on nähtävissä hyvin vähän vaikuttavuutta. Taisteluosastot eivät pysty nykyisellään päihittämään kapinallisia eikä EU:n kriisinhallinta pyri myöskään puuttumaan konfliktin perussyihin. Kriisinhallinta tähtää enemmänkin konfliktin jälkeiseen aikaan, jolloin sekä asevoimat että muut viranomaiset olisivat kykeneviä rauhanajan yhteiskunnan toimintoihinsa. Tämä tilanne on useiden elementtien summa ja siihen ei ole yksiselitteistä ratkaisua vaan tilanne vaatisi monien toimijoiden yhteistoiminnan, jolla puututtaisiin yhtäaikaaisesti konfliktin perussyihin ja aseellisen toiminnan päättämiseen. Ilman tällaista toimintaa kukistettujen kapinallisten tilalle kasvaa uusia niistä väestönsistä, jotka tuntevat itsensä syrjityiksi, alistetuiksi tai muuten turvattomiksi.

Myös EU:n sisäiset hankaluudet vaikuttavat kriisinhallinnan tehokkuuteen. Yksi haastatelluista asiantuntijoista mainitsi, että EUTM:n kouluttajapooliin kuuluu italialaisia panssarikouluttajia, koska tällainen positio oli luvattu Italialle. Taisteluosastoilla ei kuitenkaan ole käytössään panssariajoneuvoja, joten panssarikoulutukselle ei ole tarvetta.¹⁸⁴ Huolimatta kommentin anekdoottisuudesta se todennäköisesti kuvastaa hyvin realistisesti EU:n strategisen ja poliittisen suunnittelun laajempaa moniulotteisuutta ja sopimusketjujen ongelmallisuutta. Tällaisten ”ylimääräisten” kouluttajaryhmien ylläpito missio alueella kuluttaa resursseja ja antaa tehottoman kuvan operaation suunnittelusta ja käytäntöön panosta. Operaatiosuunnittelussa on myös jätetty aukkoja toimijoiden koulutusvastuulle. Esimerkiksi kumpikaan EUTM tai EUCAP ei suoraan vastaa viranomaisyhteistyön edistämisestä, huolimatta siitä, että se on kriittinen osa laajemman

¹⁸¹ B1 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁸² Wiklund & Skeppström, 2014

¹⁸³ A1 Asiantuntijahaastattelu, 2016

¹⁸⁴ B4 Asiantuntijahaastattelu, 2017

turvallisuusyhteistyön edistämiseksi¹⁸⁵. Tämä kuvaa myös laajemmin Maliin tavoitellun turvallisuussektorin reformin hajanaisuudesta ja epäselvyydestä mikä on Malin sisäinen tahtotila maan turvallisuusympäristöstä verrattuna EU:n tahtotilaan.

Vaikuttavuuden ongelmat eivät ole ainoastaan EU:n rakenteista johtuvia vaan myös Malin asevoimien ja viranomaisten sisäisistä ongelmista.

”[Kysymys: Tekeekö EUTM Mali mielestänne sille mandaatissa määritellyt tehtävät tehokkaasti?] Yritystä löytyy. Malilaisten täysin riittämättömät resurssit, asioilla pallottelu, sekä päätösten tekemättömyys hankaloittaa merkittävästi EUTM:n toimintaa.”¹⁸⁶

Myös muut asiantuntijat näkivät, että johtamisen heikkoudet, byrokratia ja korruptio isäntämaassa tuovat ongelmia kriisinhallinnan vaikuttavuudelle.¹⁸⁷ Malin hallinnon ongelmat on noteerattu jo ennen konfliktia, vaikka tällöin Malin nähtiin edustavan Länsi-Afrikan paremmin menestyviä valtioita ja ongelmien vaikutuksien oletettiin olevan toissijaisia valtion muuhun kehitykseen¹⁸⁸. Konfliktin aikana korruptio ja ongelmalliset johtorakenteet ovat kuitenkin heikentäneet turvallisuuskoneiston toimintamahdollisuuksia¹⁸⁹ ja -kykyä samalla vähentäen eri väestöryhmien luottamusta valtion kykyyn turvata yhteiskunnan normaali toiminta. Tämä yhteiskunnallinen epäluottamus haittaa osaltaan kriisinhallinnan vaikuttavuutta, koska Malin konfliktipotentiaalia ei vähene vaan osittain jopa kasvaa. Tällainen konfliktin muutos vaatisi, että sekä YK että EU:n kouluttamat joukot olisivat merkittävästi tehokkaampia tehtävissään ja kykeneviä vastaamaan muuttuviin uhkakuviin ja toiminta-alueen muutokseen.

Haasteista huolimatta haastatellut asiantuntijat näkevät, että sekä EUCAP Sahel Malin että EUTM Malin tehtävät ovat pääasiassa oikein aseteltuja ja niitä toteutetaan, tehtävästä riippuen, tyydyttävästä tasosta hyvälle tasolle. Erityisesti tulosten nähdään olevan hyviä verrattuna siihen poliittiseen toimintavapauteen ja resursseihin mitä EUCAP Sahel Malilla ja EUTM Malilla on tällä hetkellä¹⁹⁰. Vaikuttavuuden lisäämiseksi osa haastateltavista nosti esille aiempaa avoimemman näkökannan poliittisten päätösten ja mandaattien muokkaamiseen.

¹⁸⁵ A4 Asiantuntijahaastattelu, 2017; European Union Operations Centre, 2016

¹⁸⁶ B2 Asiantuntijahaastattelu, 2016

¹⁸⁷ B1 Asiantuntijahaastattelu, 2017; B3 Asiantuntijahaastattelu, 2016; B4 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁸⁸ Powelson, 2013

¹⁸⁹ B5 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁹⁰ A1 Asiantuntijahaastattelu, 2016; A2 Asiantuntijahaastattelu, 2017; A3 Asiantuntijahaastattelu, 2017; A4 Asiantuntijahaastattelu, 2017; A5 Asiantuntijahaastattelu, 2017; B1 Asiantuntijahaastattelu, 2017; B3 Asiantuntijahaastattelu, 2016; B4 Asiantuntijahaastattelu, 2017

”Koska toimijoita on paljon ja erilaisia näkökulmia, tulisi harkita olisiko aiheutta tehtävien rekalkibrointiin missioiden sisällä. Poliitiikkatason päätösten avaamista kuitenkin vältellään prosessin monimutkaisuuden ja ongelmallisuuden takia.”¹⁹¹

Tällainen mandaattitason uudelleen arviointi muuttuneen tilanteen pohjalta mahdollisesti kehittäisi sekä EU:n sisäisiä toimintatapoja että mahdollistaisi keskittymisen merkittävimpiin ongelma-kohtiin Malin turvallisuustoimijoiden koulutuksessa.

7.3 Vaikuttavuus EU:n globaalistrategian näkökulmasta

Molemmat EU:n kriisinhallintatoimijat, sekä EUTM Mali että EUCAP Sahel Mali, tukevat EU:n globaalistrategiaa teoriassa mandaattitasolla. Globaalistrategiaa ja Malin operaatioita ja missiota tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon, että sekä EUTM Malin että EUCAP Sahel Malin perustamispäätökset ja mandaatit on laadittu ennen strategiaa. Tästä syystä suoranaisia liittymäkohtia ei voi odottaa ja vertailussa tulee käyttää harkintaa. Molemmissa mandaateissa on kuitenkin pysyviä elementtejä kuten alueellinen resilienssi tai terrorismin torjunta.¹⁹² Tämä osoittaa osaltaan globaalistrategian pidempää jatkuvuutta ja taustaa aiemmissa prioriteeteissa ja suppeammissa strategisissa linjauksissa. Globaalistrategian kautta EU on myös tukenut Euroopan viimeaikaisten turvallisuusongelmien luomaa sisäistä yhteistyötä ja tällä tavoin osoittanut unionin olevan kykeneväinen vastaamaan sen jäsenmaiden tarpeisiin.¹⁹³

”EU:lla ei ole yhteistä näkemystä kriisinhallinnasta, mutta globaalistrategia on vienyt asiaa eteenpäin ja tilanne on muuttunut jo parin vuoden aikana. Turvallisuustilanteen muutos ISISksen, maahanmuuttokriisiin ja Krimin valtauksen myötä Eurooppa on herännyt huomaamaan, että yhteistä näkemystä tarvitaan. Tämä pakotti jokaisen maan käsittelemään näitä asioita. Suomella on menossa jo kolmas selonteko kolmen vuoden aikana. Resilienssi on kasvanut jo pelkästään tällaisten ”ajatusharjoitusten kautta” ja nyt kun tehdään uusia suunnitelmia, yhteisen lähestymistavan vaatimus näkyy jo. Operatiivisella tasolla se ei vielä merkittävästi näy, mutta todennäköisesti yhteistoimintaa on lisätty muiden toimijoiden kesken.”¹⁹⁴

¹⁹¹ A2 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁹² Euroopan unionin neuvosto, 2013; Euroopan unionin neuvosto, 2014

¹⁹³ Zandee, 2016

¹⁹⁴ A2 Asiantuntijahaastattelu, 2017

*”Malin turvallisuusjoukkojen vahvistaminen on avainasemassa alueellisen resilienssin kannalta. Mandaatin osalta globaalistrategian mukaisesti Sahelin alueelliseen näkökulmaan voisi kiinnittää enemmänkin huomiota. Operatiivista toimintaa vaivaavat osin yllä mainitut ongelmat. EUTM:n toiminnan alueellinen laajentaminen nykymandaatin mukaisesti olisi tärkeä askel.”*¹⁹⁵

Osa haastatelluista asiantuntijoista kuitenkin näkivät, että EU:n kriisinhallinta Malissa ei palvele riittävästi EU:n globaalistrategiaa, vaan on enemmän Ranskan omaa ulkopolitiikkaa hyödyttävää toimintaan: *”[Kysymys: Onko kriisinhallinnalla Malissa mielestänne rooli EU:n puolustuksen kehittämisessä?] Ei, paitsi frankofonisten silmälasien läpi.”*¹⁹⁶ Ranska on ottanut Malissa voimakkaan roolin osittain historiallisten taustojen vuoksi, mutta myös sen kansallisen terrorismiuhkakuvien takia, joiden nähdään osittain juontuvan entisistä ranskalaisista siirtomaista. Nämä maat, kuten Mali, toimivat mahdollisina koulutus- ja tukialueina terrorismihankkeille, joiden kohteina ovat Ranska tai ranskalaiset. Tästä syystä Ranska on nähnyt parhaaksi toimia voimakkaasti kentällä omien turvallisuusetujensa vuoksi ja niitä priorisoiden¹⁹⁷. Tämä on nähtävissä sekä operaatio Barkhanesta että Ranskan bilateraalista tiedustelukoulutus ja -yhteistyöprojekteista Malissa. On myös mahdollista, että Ranska on valmis uhraamaan Sahelin alueen inhimillistä kehitystä terrorismin torjunnan nimissä keskittymällä tehostamaan alueen asevoimia ilman niiden ammatillisen käytöksen tai yhteiskunnallisen luottamuksen parantamista. Tällainen osaltaan torjuisi Eurooppaan kohdistuvia uhkia, mutta sen sijaan heikentäisi EU:n globaalistrategian Sahelin alueen kehittymiselle asetettuja tavoitteita.

Kokonaisuutena globaalistrategian tasolla tarkasteltuna Malissa tapahtuva kriisinhallinta on hieman rajoittunutta eikä sen vaikuttavuus ole ollut riittävän laaja-alaista. Yksi tämän ongelman perussyistä on sekä EUTM Malin että EUCAP Sahel Malin perustaminen ennen globaalistrategiaa. Myös EU:n poliittisen tason haluttomuus muuttaa mandaatteja tarkoittaa, ettei toimintaa ole pyritty linjaamaan uudelleen globaalistrategian mukaiseksi.

Jotta strategiassa linjattuihin prioriteetteihin päästäisiin, vaikuttavuus turvallisuusuhkiin, jotka kumpuavat Malista sekä laajemmalti Sahelin alueelta, pitäisi olla kokonaisvaltaisempaa ja

¹⁹⁵ A5 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁹⁶ A4 Asiantuntijahaastattelu, 2017

¹⁹⁷ Ranskan puolustusministeriö, 2013

laaja-alaisempaa. Strategia antaa selkeät suuntaviivat kriiseihin vastaamiseen ja toteutussuunnitelman ehdotus vie tätä entisestään käytäntöön.¹⁹⁸ Kuitenkin näistä on varsin pitkä matka strategian visioimaan käytännön toimintaan. Siinä missä strategia tähtää turvallisuusuhkien proaktiiviseen torjuntaan, on vaikuttavuus Malissa ollut luonteeltaan enemmän reagoivaa turvallisuusuhkien rajoittamista.¹⁹⁹ Tämä pätee myös pitkälti globaalistrategiaa edeltävän Sahel-strategian toteuttamiseen, jolloin ongelmaksi ei nouse strategioiden ajallinen järjestys suhteessa missioon ja operaatioon, vaan poliittisen ja strategisen ohjauksen ja toiminnallisen strategisen suunnittelun väliset ristiriidat.

7.4 Johtopäätökset EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuudesta Malissa

EU:n toiminnalla on Malissa vaikuttavuutta pääasiallisesti taktisella ja paikallisella sekä operatiivisella ja alueellisella tasolla. Strategiseen vaikuttavuuteen pyritään Malin ministeriöiden strategisen neuvonantamisen kautta. Näennäisesti sekä EUCAP Sahel Malin että EUTM Malin mandaatit ovat riittäviä vaikuttavuuden saavuttamiseksi, mutta mission ja operaation tehtävät eivät ole soveltuvia tai riittäviä mandaateissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kumpikaan operaatio ei pyri korjaamaan konfliktin perussyitä, jotka ovat edelleen olemassa eikä Malin valtiolla ole kykyä tai poliittista tahtoa ratkaista syitä. EU pystyy kouluttamaan viranomaisia ja asevoimia toimimaan teoriassa riittävillä ja korkealaatuaisilla taktisilla ja teknisillä menetelmillä, mutta Malin valtion rakenteelliset ongelmat estävät asevoimia ja viranomaisia vastaamaan heidän kohtaamiinsa ongelmiin.

EU:n globaalistrategian tavoitteiden kautta tarkasteltuna EU:n toiminnan vaikuttavuus on osittainen ja vaikutukset ovat hyvin vahvasti paikallisia. Kriisinhallintatehtävät johon osallistuvat lähes kaikki EU:n jäsenmaat parantaa unionin sisäistä koheesiota ja mahdollisesti antaa yhdenmukaisia näkökulmia yhteisten linjojen muodostamiseksi, mutta ei automaattisesti vastaa globaalistrategian muihin tavoitteisiin. Globaalistrategiaa tukeva kriisinhallinta, kuten laajamittaisen hallitsemattoman maahantulon rajoittaminen tai terrorismin torjunta, tulisi olla kohdemaissa, kuten Malissa, huomattavasti konkreettisempaa ja suoraviivaisilla tavoitteilla ohjattua. Tällainen kriisinhallinta ei mahdollisesti olisi enää isäntämaan tukemista kriisin ratkaisussa vaan vahvemmin EU:n omien intressien pohjalle rakentuvaa toimintaa.

¹⁹⁸ Biscop, 2016; Techau, 2016; Zandee, 2016

¹⁹⁹ Euroopan komissio, 2017

8 JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSELLINEN KRITIIKKI

Kriisinhallinta on osa kansainvälisen yhteisön pyrkimystä tuoda vakautta epävakaille alueille ja tällä tavoin tukea kansainvälisen yhteisön yhtenäisyyttä ja keskinäisriippuvuuksista kumpuaavaa hyvinvointia. Tämä kuvastuu sekä EU:n että Suomen kriisinhallinnan tavoitteissa²⁰⁰. EU:n globaalistrategia pyrkii luomaan EU:lle yhteiset tavoitetilat, joilla pystytään vastaamaan johdonmukaisemmin ja yhtenäisemmin EU:ta kohtaaviin kriiseihin. EU:n laaja organisaati rakenne ja -hierarkia eivät kuitenkaan mahdollista kriisinhallinnan sopeutumista muuttuviin konflikteihin. Tällöin siviilikriisinhallintamissioiden ja sotilaallisen kriisinhallinnan operaatioiden vaikuttavuus voi olla rajoittunutta tai kohdistunut muuttuneen konfliktin kannalta toissijaisiin ongelmiin. Kriisinhallinta usein ei myöskään pyri tai pysty korjaamaan kriisin tai konfliktin perussyitä. Nämä syyt tulisi kuitenkin noteerata ja kriisinhallinta yhdistää näiden syiden ratkaisuun, jotta alueen konfliktipotentiaali saataisiin vähennettyä laajemmassa mittakaavassa ja pidemmällä aikavälillä.

Kuten luvussa 4 on kuvattu, Malin konflikti on muuttunut sen jälkeen kun EU perusti sotilas-koulutusoperaatio EUTM Malin ja siviilikriisinhallintamission EUCAP Sahel Malin. Vuoden 2013 Ranskan intervention jälkeen kapinallisten tultua lähes kokonaan päihitetyiksi, tuaregikapinalliset ovat solmineet rauhan Malin hallinnon kanssa, mutta jihadistit jatkavat edelleen taistelua. Sodankäynti on muuttunut tavanomaisesta sissisodan kautta terrorismiksi. Sekä EUTM Mali että EUCAP Sahel Mali on perustettu lähtökohtana, että Malin asevoimia ja viranomaisia kouluttamalla pystytään luomaan viranomaisjärjestelmä, joka pystyy ylläpitämään yhteiskunnan turvallisuuden ja tukemaan alueen rauhanomaista kehitystä. Epäonnistunut rauhansopimus sekä konfliktin perussyiden kuten köyhyyden ja heimonistiriitojen olemassa olo ovat kuitenkin jatkaneet turvattomuutta yhteiskunnassa ja ylläpitäneet aseellisten ryhmien toimintamotivaatiota. EU:n kriisinhallinnan tavoitteet eivät ole tämän mukaisia ja esimerkiksi EUTM Mali ei koulutustavoitteet eivät tähtää asymmetrisen sodan voittamiseen.

Jotta EU:n kriisinhallinnasta saataisiin vaikuttavaa, sen tulisi olla kokonaisvaltaista ja sitä tulee pystyä mittaamaan. Tällä hetkellä EU:n tekemät vaikuttavuusarvioinnit ovat sisäisiä eikä niitä tehdä standardisoiduilla mittareilla. Tulevaisuudessa olisi toivottavaa, että EU pysty lisäämään kokonaisvaltaisuutta joko yksittäisten operatiivisten muutosten kautta tai tekemään laajempia linjavetoja kokonaisvaltaisuuden tuomiseksi paremmin käytäntöön. Jos tämän lisäksi EU pystyy kehittämään strategista suunnitteluaan muun muassa ottamalla käyttöön standardisoidut

²⁰⁰ European External Action Service, 2016d; Ulkoasiainministeriö, 2017

mittaristo, jotka pystytään tarvittaessa varmistamaan myös ulkopuolisesti, on EU:n kriisinhallinnan vaikuttavuudella selkeä suunta ylöspäin.

8.1 Vastaus tutkimusongelmiin

Tutkimusongelma 1: *”onko EU:n kriisinhallinta kokonaisvaltaista Malissa?”*

Lyhyt ja suora vastaus tutkimuskysymykseen on, että EU:n kriisinhallinta Malissa ei ole kokonaisvaltaista. EUTM Mali ja EUCAP Sahel Mali ovat kaksi irrallista kriisinhallintatoimijaa, joiden tehtävät eivät ole yhtenäisesti rakentuneita tai ohjattuja. Pidempi ja moniulotteisempi vastaus kuitenkin antaa paremman kuvan kokonaisvaltaisuuden laajemmasta todellisuudesta. Malissa toimintakentän asettamat vaatimukset ovat luoneet kokonaisvaltaisuuden esiasteita operatiiviselle ja taktiselle tasolle. Tällaisia esiasteita ovat muun muassa yhteistyöryhmät koulutusten koordinoinniksi ja tilannetietoisuuden jakamiseksi. Nämä ovat hyvä lähtökohta, mutta kokonaisvaltaisuuden laajentamiseksi koko organisaatioiden laajuiseksi vaaditaan vahvempaa strategista ohjausta ja kokonaisvaltaisuuden hyötyjen osoittamista kaikilla toiminnan tasoilla.

EU:lla on selkeä pyrkimys lisätä kokonaisvaltaisuutta ja tätä on rakennettu useilla eri strategisilla tasoilla. Näiden suunnitelmien toimeenpano on kuitenkin vasta alkutekijöissään ja vaatii sekä poliittisen tahtotilan että rakenteellisen tason muutoksia. Erityisesti EU:n tulisi selkeyttää poliittisen päätöksenteon ja strategisen suunnittelun välistä rajapintaa ja tavoitella suunnittelu-prosessia, jossa huomioon otettaisiin sekä siviilikriisinhallinnan että sotilaallisen kriisinhallinnan tarjoamat toimintavaihtoehdot. Tämän korkean tason lisäksi kokonaisvaltaisuutta pyritään tukemaan myös strategisella kenttätasolla. Tätä varten EU:n suunnitelmissa on laajentaa ja tehostaa EU:n poliittisten delegaatioiden roolia eri kriisinhallintatoimijoiden koordinoinnissa toiminta-alueilla. Parhaimmillaan tämä voi luoda hyvän koordinaatioketjun eri organisaatioiden välille, mutta heikoimmillaan delegaatioista voi tulla kolmas itsenäinen toimija muiden rinnalle.

Merkittävimmäksi kokonaisvaltaisuuden ongelmaksi voidaan tiivistää synergiaetujen arvon vähättelyyn ja siitä johtuvaan motivaation puutteeseen tuoda kokonaisvaltaisuutta käytännön toimintaan. Kun tämä motivaation puute on näkyvissä poliittis-strategisella tasolla, se kertautuu myös alemmilla tasoilla niin strategisella, operatiivisella kuin taktisellakin tasolla. Myös tasojen kokonaisvaltaisuudesta vastuun delegoiminen ylöspäin ilman virallista prosessia pyytää tai vaatia kokonaisvaltaisia rakenteita ei mahdollista alhaalta ylöspäin kasvavaa kokonaisvaltaisuutta. Tämä synergian välttely on kuitenkin ristiriidassa EU:n globaalistrategian esittämien visioiden kanssa, joten on mahdollista, että EU:n ulkosuhdehallinto korostaa jatkossa entistä

enemmän kokonaisvaltaisuutta niin kriisinhallinnassa kuin unionin sisäisen turvallisuuden ja puolustuksen saralla.

Tutkimusongelma 2: ”mikä on EU:n kriisinhallintaoperaatioiden ja -missioiden vaikuttavuus Malissa?”

Huolimatta kokonaisvaltaisuuden vähäisyydestä, EU:n kriisinhallinnalla voidaan todeta olevan vaikuttavuutta Malissa. Operatiivisella ja taktisella tasolla sekä EUCAP Sahel Malille että EUTM Malin koulutustoiminta on onnistunutta ja vaikuttavaa. Erityisesti huomioon ottaen missiolla ja operaatiolla olevat rajoitteet ja haasteet on niiden toiminta hyvällä operatiivisella vaikuttavuuden tasolla. Haastatellut asiantuntijat näkivät, että yksi Malin kriisinhallinnan saavutuksista on laajan kannatuksen saamisen jäsenmailta. Tämä osoittaa, että toiminta-alueelle kohdistuvan vaikuttavuuden lisäksi kriisinhallinnalla on vaikuttavuutta myös EU:n jäsenmaiden yhtenäisyydelle ja yhteistoiminnalle.

Vaikuttavuus Malissa ei ole kuitenkaan mandaattien asettamien tavoitteiden mukaista tai niiden olettamalla laajuudella. EU:n EUCAP Sahel Malille ja EUTM Malille asettamat tavoitteet olivat Malin tilanteen kehittyvän selvästi positiivisemmin kuin todellisuudessa tapahtui. EU:n kriisinhallinnan rakenteet ja poliittinen tahto rajoittavat mandaattien avaamista ja uudelleen tarkastelua, joten periaatteessa mandaattitason vaikuttavuus tulee aina jäljessä, ellei kriisiä ja sen kehittymistä ole analysoitu laajasti ja useiden eri skenaarioiden kautta. Operatiivis-strategisella tasolla EU:n toiminnan vaikutukset eivät ole siirtynyt koulutuksen suorista kohderyhmistä laajemmalle Malin viranomaisrakenteisiin. EU kouluttaa jatkuvasti myös paikallisia kouluttajia, mutta joko Malin viranomaisten organisaatorakenteen tai koulutettujen kouluttajien vähäisen määrän vuoksi tätä annettua tietotaitoa ei hyödynnetä laajassa määrin siirtämään koulutusvastuu pois EU:lta ja paikallistoimijoiden käsiin.

Kriisinhallinta Malissa osittain tukee EU:n globaalistrategiaa, mutta ei toimi siinä mainittujen turvallisuushkien estäjänä. EU:n toiminta Malissa ja Sahelin alueella on enemmänkin pyrkimystä rajoittaa Eurooppaan kohdistuvia uhkia, kuten kansainvälistä rikollisuutta tai terrorismia, kuin niiden ennakoivaa torjuntaa. Jos EU pyrkii globaalistrategialla asettamaan laajempia normatiivisia esimerkkejä ja korostamaan EU:n esimerkkiä kansainvälisen yhteisön edelläkävijänä, suunnitelmien tulee siirtyä myös käytännön toimintaan. Muutoin strategiat ja suunnitelmat jäävät poliittisiksi lausunnoiksi.

8.2 EU:n mahdolliset vaihtoehdot kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuuden ja vaikuttavuuden parantamiseksi

Kriisinhallinnan kokonaisvaltaisuus ja vaikuttavuus ovat, kuten tutkimuksessa on osoitettu, varsin pitkälti toisiinsa kytkeytyneitä. Tästä syystä EU:n vaihtoehdot kriisinhallinnan kehittämiseksi pohjaavat vaikuttavuuden parantamiselle laajemman kokonaisvaltaisuuden kautta. Molemmat tässä luvussa esitetyt vaihtoehdot rakentuvat EU:n nykyisiin kriisinhallintatoimijoihin Malissa ja vaihtoehdoissa oletetaan, että EU:ssa on riittävä poliittinen tahto nykyisten mandaattien muuttamiselle ja yleiselle kokonaisvaltaisuuden edistämiseksi.

Ensimmäinen vaihtoehto on nykyisiin mandaatteihin pohjautuen uusien kokonaisvaltaisten tavoitteiden laatiminen sekä EUTM Malille että EUCAP Sahel Malille. Näiden tavoitteiden koordinoitua varten nykyiset epäviralliset yhteistyökokoukset virallistetaan yhteistyöelimiksi ja liitetään molempien organisaatioiden raportointikanaviin. Tämä mahdollistaisi kokonaisvaltaisuuden lisäämisen ilman työlästä poliittista prosessia sekä vaikuttavuuden lisäämisen keskittymällä molempien organisaatioiden kannalta kriittisiin ja mahdollisesti konfliktin mukana muuttuneisiin ongelmiin. Tässä yhtenä työkaluna voi olla CPCC:n ja MPCC:n välinen JSCC-koordinaatioelin, joka pystyisi tukemaan strategista suunnittelua ja raportointia. Haasteina tässä vaihtoehdossa on soveltuvien kokonaisvaltaisten tehtävien suunnittelu ja toteutus ilman, että EUTM Malin tai EUCAP Sahel Malin päätehtävät hämärtyvät tai ne kärsivät resurssien vähentymisestä uusien tehtävien vuoksi. Tehtävien tulee olla myös relevantteja ja saavutettavia, jotta toiminta ei koe niin sanottua mission creep -muutosta, jossa tehtävät levittäytyvät yli annettujen mandaattien. Tämä vaihtoehto on hyvin mahdollinen, mutta todennäköisesti sitä ei oteta käyttöön ennen kuin Malin kriisinhallintaa arvioidaan jälleen.

Toinen vaihtoehto on sekä EUTM Malin että EUCAP Sahel Malin mandaattien muuttaminen vastaamaan Malin valtion tarpeita muuttuneen konfliktin myötä ja vastaamalla näihin tarpeisiin kokonaisvaltaisuuden kautta. Tämä mahdollistaisi vaikuttavamman toiminnan mission ja operaation laajuudella tasolla. Mandaateista kumpuava kokonaisvaltaisuus pakottaisi myös operatiivisen tason tarkastelemaan toimintamahdollisuuksia muiden toimijoiden kanssa. Haasteiksi tässä vaihtoehdossa nousevat mandaattien rakentaminen toisiaan tukeviksi ilman suoranaista yhdistettyä johtorakennetta. Mandaattitason kokonaisvaltaisuus ja vaikuttavuuden tavoitteet vaativat myös vahvan strategisen tason suunnittelun, jotta nämä tavoitteet saadaan siirretty yhtäläisellä laajuudella ja odotetulla tehokkuudella operatiiviselle tasolle. Mandaattien muuttaminen on epätodennäköistä niin kauan kuin poliittinen prosessi mandaattien muuttamiselle on nykyisenlainen ja raskas. Jos poliittinen tahtotila muuttuu, tämä vaihtoehto on todennäköinen,

koska tilanteen mukainen toiminta on myös eduksi itsenäisesti toimiville operaatioille ja mis-
sioille.

Kolmas vaihtoehto on laajin ja vaatii EU:n suunnittelu- ja rahoitusrakenteiden muutoksen. EU:n kokonaisvaltainen kriisinhallintamissio voisi noudatella YK:n mallia, jossa mission pääl-
likön alaisuudessa toimii sotilasjoukko sekä siviilikomponentteja. Tällainen rakenne mahdol-
listaisi yhden yleismandaatin kautta vaikuttavien ja kokonaisvaltaisten tehtävien muodostami-
sen mission strategisella tasolla. Tällöin missio olisi kykenevä mukautumaan muuttuvaan tilan-
teeseen mission sisäisesti ilman laajoja poliittisen tason prosesseja. Tällainen kokonaisvaltainen
missio olisi ensimmäinen EU:lle ja sen toteuttaminen tulisi vaatimaan hyvin laajat ja todennä-
köisesti pitkät poliittiset keskustelut. Tästä syystä tämä vaihtoehto on hyvin pitkälti hyvin epä-
todennäköinen tulevaisuusvisio eikä lähiaikojen realistinen tai todennäköinen vaihtoehto.

8.3 Tutkimuksen kritiikki

Pro gradu tutkimusprosessin ohjeiden mukaisesti tutkimuksesta on pyritty tekemään mahdolli-
simman validi ja luotettava. Tutkimuksessa on myös noudatettu Maanpuolustuskorkeakoulun
asettamia ja yleisesti tieteelliselle tutkimukselle asetettuja eettisiä säädöksiä ja hyvää tutkimus-
tapaa. Tutkimus pyrkii olemaan sekä validi että reliaabeli, huolimatta näiden haasteellisuudesta
laadullisessa haastattelututkimuksessa. Tutkimuksessa on kuitenkin pyritty huomioimaan laa-
dullisen haastattelututkimuksen yleiset haasteet kuten kohderyhmän vastausten vinouma ja
haastateltavien valikoituminen hypoteesin mukaisesti. Tutkimuksen aihepiiristä ja tutkimusky-
symysten luonteesta johtuen täysin neutraalin kohderyhmän hankkiminen ei ollut mahdollista.
Tällainen olisi myös osittain päihittänyt tutkimuksen tarkoituksen: tutkimuksessa pohjimmil-
taan tarkastellaan subjektiivisia näkemyksiä, koska objektiivisia ei käytännössä ole olemassa.
Objektiivisuutta tavoitellaan absoluuttisten vastausten sijaan vertailemalla asiantuntijahaastat-
telujen materiaalia ja tekemällä vastauksista laajempia kokonaisuuksia.

Asiantuntijahaastattelujen kohderyhmän kokonpanossa on kuitenkin joitain ongelmia. Haasta-
teltavat ovat pääasiassa suomalaisia ja sotilashenkilöitä. Puolustusvoimien tutkimuspyynnön
kautta sotilashenkilöitä ilmoittautui riittävästi haastateltavaksi. Siviilikriisinhallinnan asiantun-
tijoita, erityisesti operatiiviselta tasolta, ei löytynyt yhtäläisissä määrin. Tästä syystä aineistossa
on tietty vinouma sotilaalliseen kriisinhallintaan. Kohderyhmän vahva suomalaisuus johtuu
pääasiassa tutkijan olemassa olleista suhteista Suomen kriisinhallinnan toimijoihin sekä suo-
malaisten halukkuus osallistua tutkimuksen haastatteluihin. Kaikki Malissa kriisinhallintaan
osallistuvien valtioiden edustajat eivät olleet yhtä halukkaita kommentoimaan maan tilannetta

ja kriisinhallintaa. Esimerkiksi Ranskan ja Nigerian²⁰¹ Lontoon sotilasasiamiehet eivät olleet halukkaita keskustelemaan aiheesta vaan vetosivat aiheen ongelmallisuuteen ja tilanteen monimutkaisuuteen. Tämä osaltaan antaa indikaatiota, että Malin tilanne on haastava ja kriisinhallintaan osallistuvat maat eivät näe toimintaa sellaisena, että sitä voisi käsitellä julkisessa tutkimuksessa. Näistä haasteista ja ongelmista huolimatta tutkijan näkemys on, että tutkimuksen tulokset ovat kuitenkin luotettavia vähintään sillä tieteellisellä tasolla kuin pro gradu tutkielmalta odotetaan. Tuloksilla on saavutettu vastaus asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja tulokset ovat pitkälti toistettavissa.

Muita ongelmia ja haasteita tutkimuksessa oli soveltuvien mittareiden löytäminen ja niiden yhdistäminen tutkimuksessa tapahtuvaan vaikuttavuuden arviointiin. Myös tutkimuksen aihealuiden suhde on mahdollisesti hieman epäsuhdassa ja esimerkiksi konfliktianalyysin laajuus voi olla kyseenalainen. Tutkijan itsensä osalta merkittävimmät ongelmat olivat olematon ranskan kielen taito, kokemattomuus kansainvälisen politiikan teorioissa sekä tutkimuksen aiheen osittainen tuntemattomuus. Ranskan kielen osaamattomuus haattasi pääasiallisesti lähteitä etsittäessä. Alkuperäiskieliset ranskalaiset tai malilaiset lähteet olisivat voineet antaa erilaisia näkökulmia kuin nyt käytetyt englanninkieliset lähteet. Kansainvälisen politiikan teorioiden osalta ongelmaksi nousi epävarmuus käytetyn teoriaviitekehyksen todellisista liitoksista kriisinhallintaan. Englantilaisen koulukunnan teorioiden laajuus mahdollisti hyvin laajat käsittelykulmat ja näiden kulmien oikomisen. Mahdollisesti tutkimukseen olisi soveltunut myös muut teoriaviitekehykset, mutta kokemattomuudesta johtuen tätä on vaikea arvioida. Aihepiiri oli tutkijalle osittain tuntematon erityisesti Malin kriisin ja Malin kriisinhallinnan kenttätoimintojen osalta. Tutumpi aihepiiri olisi mahdollisesti antanut tasapainoisemman näkökulman tutkimuksen eri osa-alueisiin ja luonut selkeämmän ja suoraviivaisemman tutkimuksen. Tutkimuksen alkupeäinen aikataulu oli myös yltiöpositiivinen ja vaikka aikataulun pettämisestä ei seurannut varsinaista vahinkoa tutkimukselle, se häiritsi tutkijaa ja tutkimuksen eri osa-alueiden hahmottamista.

Tiivistettynä, jos tutkimus tulisi aloittaa nykyisillä tiedoilla uudestaan, merkittävimmät muutokset olisivat tutkimuksen asiantuntijahaastattelujen kohderyhmän valinnassa, teoriaviitekehyksen tarkemmassa rakentamisessa sekä tasapainoisemmassa tutkimusotteessa. Tällä tavoin

²⁰¹ Nigerian sotilasasiamieheltä haastattelupyyntöä pyydettyäessä tutkimuksessa oli vielä mukana YK:n MINUSMA-operaatio.

tutkimus olisi edennyt nykyistä jouhevammin, teoriaviitekehys olisi mahdollisesti saatu kytkeytyä paremmin tutkimuksen muihin rakenteisiin sekä tutkimuksesta olisi saatu koherentimpi ja jopa mahdollisesti lukijaystävällisempi.

8.4 Tulevaisuuspohdinta ja mahdollinen jatkotutkimus

Malin konflikti jatkaa todennäköisesti kehittymistään ja mahdollisesti pysyy myös relevanttina tutkimusaiheena kriisinhallintaan keskittyvälle tutkimukselle tulevaisuudessakin. Loogisia jatkotutkimuksen aiheita ovat sotilaallisen ja siviilikriisinhallinnan vaikuttavuuden tarkastelu erillään sekä vaikuttavuuden tarkastelu laajan turvallisuuden näkökulmasta.

Tarkempi EUCAP Sahel Malin tai EUTM Malin vaikuttavuusanalyysi vaatii kuitenkin pääsyn mission/operaation operaatiosuunnitelmiin ja raportointiin. Nämä ovat pääasiassa turvaluokiteltua materiaalia. Tällöin tällaisen tutkimuksen tekijällä tulisi olla EU:n strategiselta tai poliittiselta tasolta tuleva mandaatti, jotta tutkimukselle on saatavissa riittävä materiaali. Luokiteltu materiaali voi luoda myös rajoitteita tutkimuksen julkisuudelle.

Laajan turvallisuuden huomion ottava vaikuttavuusarviointi on aihealueeltaan laajempi ja vaatii useampien eri toimijoiden huomioon ottamisen. Tällaisessa tutkimuksessa tulee myös huomioida väestöpohja toimijoiden lisäksi, koska laajan turvallisuuden vaikuttavuutta ei pääasiassa pysty tarkastelemaan vain toimijaorganisaatioiden tai konfliktin näkökulmasta. Laajan turvallisuuden viitekehyksessä tehtävä tutkimus kuitenkin antaisi paremman kuvan eri kriisinhallinnan toimijoiden välisistä vuorovaikutussuhteista ja niiden väliin jäävistä aukoista.

LÄHTEET

- A1 Asiantuntijahaastattelu, 2016. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (30 Kesäkuu 2016).
- A2 Asiantuntijahaastattelu, 2017. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (6 Helmikuu 2017).
- A3 Asiantuntijahaastattelu, 2017. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (21 Tammikuu 2017).
- A4 Asiantuntijahaastattelu, 2017. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (13 Helmikuu 2017).
- A5 Asiantuntijahaastattelu, 2017. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (5 Tammikuu 2017).
- Astrén, T., 2016. *"EU – mitä se on ja mitä ei", esitys yleisesikuntaupseerikurssin 2YET23 Kriisinhallinta -opintojaksolla 30.3.16*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Astrén, T., 2017. *EU MPCC rakenne ja toiminta* [Haastattelu] (10 Maaliskuu 2017).
- B1 Asiantuntijahaastattelu, 2017. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (1 Helmikuu 2017).
- B2 Asiantuntijahaastattelu, 2016. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (8 Helmikuu 2016).
- B3 Asiantuntijahaastattelu, 2016. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (19 Joulukuu 2016).
- B4 Asiantuntijahaastattelu, 2017. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (3 Tammikuu 2017).
- B5 Asiantuntijahaastattelu, 2017. *Asiantuntijahaastattelu* [Haastattelu] (9 Maaliskuu 2017).
- BBC News, 2014. *What is jihadism*. [Online]
 Saatavissa: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-30411519> [Haettu 4 Huhtikuu 2017].
- Biscop, S., 2016. *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*, Bryssel, Belgia: Egmont Institute.
- Blanken, L. J. & Lepore, J. J., 2015. Principals, Agents, and Assessment. Teoksessa: L. J. Blanken, H. Rothstein & J. J. Lepore, toim. *Assessing War - The Challenge of Measuring Success and Failure*. Washington DC, Yhdysvallat: Georgetown University Press, pp. 3-15.
- Boeke, S. & Schuurman, B., 2015. Operation 'Serval': A Strategic Analysis of the French Intervention in Mali, 2013–2014. *Journal of Strategic Studies*, 38(6), pp. 801-825.
- Bull, H., 2012. *The Anarchical Society*. Neljäs painos toim. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Buzan, B., 2001. The English School: an underexploited resource in IR. *Review of International Studies*, 27(3), pp. 471-488.
- Buzan, B., 2004. *From international to world society: English School theory and the social structure of globalisation*. Kolmas painos toim. Cambridge: Cambridge University Press.
- Buzan, B., 2010. The English School as a New Systems Theory of World Politics. Teoksessa: M. Albert, L. Cederman & A. Wendt, toim. *New systems theories of world politics*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, pp. 195-219.

Buzan, B., 2014. *An Introduction to the English School of International Relations*.

Cambridge, Iso-Britannia: Polity.

Central Intelligence Agency, 2017. *Mali*. [Online]

Saatavissa: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ml.html>

[Haettu 8 Huhtikuu 2017].

Chauzal, G., 2015. *Fix the unfixable - Dealing with full-blown crisis and instability: How to bring greater stability to the Sahel?*, Amsterdam: Clingendael.

Cline, L., 2007. Counterterrorism Strategy in the Sahel. *Studies in Conflict & Terrorism*, 30(10), pp. 889-899.

Cline, L. E., 2013. Nomads, Islamists, and Soldiers: The Struggles for Northern Mali. *Studies in Conflict & Terrorism*, Issue 36, pp. 617-634.

Conflict Prevention and Post-conflict Reconstruction Network, 2005. *Peace and Conflict Impact Assessment Handbook*. Toinen painos toim. s.l.:Conflict Prevention and Post-conflict Reconstruction Network.

Cox, D. & O'Neil, A., 2008. The unhappy marriage between international relations theory and international law. *Global Change, Peace & Security*, 20(2), pp. 201-215.

Der Derian, J., 2009. Hedley Bull and the case for a post-classical approach. Teoksessa: J. Der Derian, toim. *Critical Practices in International Theory*. New York, Yhdysvallat: Routledge, pp. 292-310.

Euroopan komissio, 1999. *Liite III Eurooppa-neuvoston julistus Euroopan yhteisen turvallisuus- ja puolustuspoliittikan vahvistamisesta*. [Online]

Saatavissa: http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_fi.htm#an3

[Haettu 5 Tammikuu 2017].

Euroopan komissio, 2001. *EC Check-list for Root Causes of Conflict*, Bryssel, Belgia:

Euroopan komissio.

Euroopan komissio, 2013. *Joint Communication to the European Parliament and the Council - The EU's comprehensive approach to external conflicts and crises*, Bryssel, Belgia:

Euroopan komissio.

Euroopan komissio, 2015 (2012). *Revised draft Crisis Management Concept (CMC) for a possible CSDP military mission in Mali*, Bryssel, Belgia: Euroopan komissio.

Euroopan komissio, 2015. *Euroopan unionin Afrikka-hätärahasto - taustatiedote*, Valetta, Malta: Euroopan komissio.

Euroopan komissio, 2016a. *Athena - financing security and defence military operations*.

[Online]

Saatavissa: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/athena/>

[Haettu 20 Helmikuu 2017].

- Euroopan komissio, 2016a. *Programme of support for enhanced security in the Mopti and Gao regions and for the management of border areas (PARSEC Mopti-Gao)*, Bryssel, Belgia: Euroopan komissio.
- Euroopan komissio, 2016. *JOINT STAFF WORKING DOCUMENT Taking forward the EU's Comprehensive Approach to external conflicts and crises - Action Plan 2016-2017*, Bryssel, Belgia: Euroopan komissio.
- Euroopan komissio, 2017. *Joint Staff Working Document: Annual Report on the Sahel Regional Action Plan*, Bryssel, Belgia: Euroopan komissio.
- Euroopan parlamentti, 2016a. *EU strategic communications with a view to counteracting propaganda*, Bryssel, Belgia: Euroopan unioni.
- Euroopan parlamentti, 2016. *Financing of CSDP missions and operations*, Bryssel, Belgia: Euroopan parlamentti.
- Euroopan parlamentti, 2017. *Common security and defence policy*, Bryssel, Belgia: Euroopan parlamentti.
- Euroopan unioni, 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, Bryssel, Belgia: Euroopan unioni.
- Euroopan unionin neuvosto, 2013. *Neuvoston päätös 2013/34/YUTP*, Bryssel, Belgia: Euroopan unionin neuvosto.
- Euroopan unionin neuvosto, 2014. *Neuvoston päätös 2014/219/YUTP*, Bryssel, Belgia: Euroopan unionin neuvosto.
- Euroopan unionin neuvosto, 2016. *Fight against terrorism*. [Online]
 Saatavissa: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/>
 [Haettu 2 Huhtikuu 2017].
- Euroopan unionin neuvosto, 2017. *Concept Note: Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*, Bryssel, Belgia: Euroopan unionin neuvosto.
- European External Action Service, 2011. *Civilian Planning and Conduct Capability*, Bryssel, Belgia: European External Action Service.
- European External Action Service, 2015. *EUTM Mali - Strategic Review*, Bryssel, Belgia: European External Action Service.
- European External Action Service, 2016a. *Annual 2015 CSDP Lessons Report*, Bryssel, Belgia: European External Action Service.
- European External Action Service, 2016b. *EUCAP SAHEL Mali Special Report: The Evolution of Malian Internal Security Forces*, Bryssel, Belgia: European External Action Service.

European External Action Service, 2016c. *Military and civilian missions and operations*. [Online]

Saatavissa: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

[Haettu 20 Helmikuu 2017].

European External Action Service, 2016d. *Crisis management and Response*. [Online]

Saatavissa: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/412/crisis-management-and-response_en

[Haettu 20 Helmikuu 2017].

European External Action Service, 2016e. *Implementation Plan on Security and Defence*, Bryssel, Belgia: European External Action Service.

European Union External Action Service, 2015a. *Strategy for Security and Development in the Sahel*, Bryssel, Belgia: European Union External Action Service.

European Union Operations Centre, 2014. *Implementation Plan for the EU Operations Centre (EU OPCEN) for the CSDP Missions and Operation in the Horn of Africa and the Sahel region*, Bryssel, Belgia: European External Action Service.

European Union Operations Centre, 2016. *Six Month and Final Report of the EU Operations Centre (EU OPCEN) 8 March 2016 - 23 September 2016*, Bryssel, Belgia: European External Action Service.

Falk, R., 2005. *Humanitarian Intervention: Elite and Critical Perspectives*. [Online]

Saatavissa: <http://www.worlddialogue.org/content.php?id=329>

[Haettu 13 Huhtikuu 2016].

Farrell, T., 2014. *Are the US-led air strikes in Syria legal - and what does it mean if they are not?*. [Online]

Saatavissa:

<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/11116792/Are-the-US-led-air-strikes-in-Syria-legal-and-what-does-it-mean-if-they-are-not.html>

[Haettu 15 Huhtikuu 2016].

Frost, M., 1986. *Towards a normative theory of international relations: a critical analysis of the philosophical and methodological assumptions of the discipline with proposals towards a substantive normative theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Garred, M., O'Reilly-Calthrop, S., Midgley, T. & Scott, M. J., 2015. *Making Sense of Turbulent Contexts - Local Perspectives on Large-Scale Conflicts*. s.l.:World Vision International.

Hamid, S., 2016. *Why jihadists fight*. [Online]

Saatavissa: <http://foreignpolicy.com/2016/06/13/why-jihadists-fight/>

[Haettu 1 Huhtikuu 2017].

Heinze, E. A., 2009. *Waging Humanitarian War - The Ethics, Law, and Politics of Humanitarian Interventions*. Ensimmäinen painos toim. Albany, Yhdysvallat: State University of New York Press.

Hindrén, R., 2016. *"EU:n kriisinhallinnan suunnitteluprosessit" -esitys yleisesikuntaupseerikurssin 2YET23 Kriisinhallinta -opintojaksolla 6.4.2016*. Helsinki: Puolustusministeriö.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H., 1982. *Teemahaastattelu*. Toinen painos toim. Helsinki: Gaudeamus.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H., 2008. *Tutkimushaastattelu – teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Neljäs painos toim. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P., 2005. *Tutki ja kirjoita*. 11. painos toim. Helsinki: Tammi.

Huckabey, J. M., 2013. Al Qaeda in Mali: The Defection Connections. *Orbis*, Issue Summer, pp. 467-484.

Human Rights Watch, 2014. *Collapse, conflict and atrocity in Mali - Human Rights Watch Reporting on the 2012-13 Armed Conflict and Its Aftermath*, Washington D.C., Yhdysvallat: Human Rights Watch.

Human Rights Watch, 2016. *Mali: Abuses Spread South*. [Online]

Saatavissa: <https://www.hrw.org/print/287018>

[Haettu 4 Tammikuu 2017].

IHS Jane's, 2016a. *Jane's Country Risk Daily Report - Deadly violence during Mali's first polls since 2013 highlights implementation of peace accord unlikely in six-month outlook*, Lontoo, Iso-Britannia: IHS Jane's.

IHS Jane's, 2016. *IHS Jane's Sentinel Security Assessment - North Africa - Mali*, Lontoo, Iso-Britannia: IHS.

Improving the Effectiveness of Capabilities in EU Conflict Prevention, 2015. *(Improving the Effectiveness of Capabilities in EU Conflict Prevention)*. [Online]

Saatavissa: <http://www.ieceu-project.com/>

[Haettu 10 Maaliskuu 2017].

International Crisis Group, 2016. *Central Mali: An Uprising In the making - Africa Report N°238*, Bryssel, Belgia: International Crisis Group.

International Institute for Strategic Studies, 2016. *Armed Conflict Survey 2015 - Mali*, Lontoo, Iso-Britannia: International Institute for Strategic Studies.

- Iso-Britannian armeija, 2009. *British Army Field Manual Volume 1 Part 10 Countering Insurgency*. Lontoo, Iso-Britannia: Iso-Britannian puolustusministeriö.
- Iso-Britannian ulkoministeriö, 2014. *EU training of Malian security forces*. [Online]
 Saatavissa: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmeuleg/83-xxxix/8319.htm>
 [Haettu 10 2 2017].
- Kem, J. D., 2009. Assessment: Measurement of Performance and Measurement of Effectiveness. *Military Intelligence Professional Bulletin*, 35(2), pp. 48-50.
- Kesseli, P. ym., 1998. *Kumouksellinen ja vastavallankumouksellinen sota - Tutkimus Malaijan (1948 - 60), Vietnamin (1946 - 75) ja Algerian (1954 - 62) sodista*. Ensimmäinen painos toim. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu.
- Kiviniemi, K., 2001. Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa: J. Aaltola & R. Valli, toim. *Ikkunoita Tutkimusmetodeihin II*. Jyväskylä: Gummerrus Kirjapaino, pp. 79-82.
- Martineau, W. & Squires, J., 2012. Addressing the 'Dismal Disconnection': Normative Theory, Empirical Inquiry and Dialogic Research. *Political Studies*, Osa/vuosikerta 60, pp. 523-538.
- Mason, S. & Rychard, S., 2005. *Conflict Analysis Tools*, Bern: Swiss Agency for Development and Cooperation, Conflict Prevention and Transformation Division.
- Mehta, A., 2015. *Defense News: Super Tucano Nets Sale to Mali*. [Online]
 Saatavissa: www.defencenews.com/story/defense/air-space/strike/2015/06/15/super-tucano-nets-sale-to-mali-embraer/71245586
 [Haettu 13 2 2017].
- Merari, A., 2007. Terrorism as a Strategy of Insurgency. Teoksessa: G. Chaliand & A. Blin, toim. *The History of Terrorism - From Antiquity to Al Qaeda*. Berkeley: University of California Press, pp. 12-51.
- Mero, T. & Munkki, A., 2015. MINUSMA - Malli YK:n kokonaisvaltaisesta kriisinhallinnasta. *Sotilasaikakauslehti*, Issue 10, pp. 14-20.
- Military Periscope, 2015. *Mali Armed Forces*, s.l.: Military Periscope.
- Ministry of Defence of the Republic of Croatia, 2016. *Croatia delivers donated infantry weapons to Mali*. [Online]
 Saatavissa: <https://www.morh.hr/en/news/press-releases/8125-croatia-delivers-donated-infantry-weapons-to-mali.html>
 [Haettu 10 Tammikuu 2017].
- MINUSMA, 2015. *Map of Mali*. [Online]
 Saatavissa: <https://minusma.unmissions.org/en/map-mali>
 [Haettu 8 Huhtikuu 2017].

- Nyirabikali, G., 2015. *Stockholm Peace Research Institute - Mali Peace Accord: Actors, issues and their representation*. [Online]
 Saatavissa: <https://www.sipri.org/node/385>
 [Haettu 27 Joulukuu 2016].
- Palmberger, M. & Gingrich, A., 2017. Qualitative Comparative Practices: Dimensions, Cases and Strategies. Teoksessa: U. Flick, toim. *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. Washington D.C., Yhdysvallat: SAGE, pp. 94-108.
- Petraeus, D., 2016. *Security challenges faced by the next US President*. Lontoo: Royal United Services Institute.
- Ping, J., 2014. The Crisis in Mali - Outline the Course of Peace and Security. *Harvard International Review*, Issue Winter, pp. 22-25.
- Powelson, S. J., 2013. *Enduring engagement yes, episodic engagement no: lessons for SOF from Mali*, Monterey, Kalifornia, Yhdysvallat: US Navy Naval Postgraduate School.
- Pääesikunta, 2016. *AM19863 Hallintopäätös Mikko Keltasen tutkimuslupahakemukseen*, Helsinki: Puolustusvoimat.
- Ranskan puolustusministeriö, 2013. *French White Paper - Defence and National Security*, Pariisi, Ranska: Ranskan puolustusministeriö.
- Ranskan puolustusministeriö, 2016. *Opération Barkhane - dossier de presse*. [Online]
 Saatavissa:
http://www.defense.gouv.fr/content/download/492247/7867952/file/20161221_NP_EM_A%20CABCOM_Dossier-de-Presse-Barkhane.pdf
 [Haettu 8 Tammikuu 2017].
- Rothstein, H., 2015. Civil-military relations and assessment. Teoksessa: L. J. Blanken, H. Rothstein & J. J. Lepore, toim. *Assessing War - The Challenge of Measuring Success and Failure*. Washington D.C., Yhdysvallat: Georgetown University Press, pp. 16-29.
- Roulston, K., 2014. Analysing Interviews. Teoksessa: U. Flinck, toim. *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. Washington D.C., Yhdysvallat: SAGE, pp. 297-312.
- Safer Globe, 2016. *IECEU: Improving the Effectiveness of Capabilities in EU Conflict Prevention*. [Online]
 Saatavissa: <https://saferglobe.fi/ieceu-2/>
 [Haettu 12 Helmikuu 2017].
- Saferworld, 2004. Conflict analysis. Teoksessa: C. Roth, toim. *Conflict-sensitive approaches to development, humanitarian assistance and peace building: tools for peace and conflict impact assessment*. s.l.:APFO, CECORE, CHA, FEWER, International Alert, Saferworld, pp. 3-40.

- Schreier, M., 2014. Qualitative Content Analysis. Teoksessa: U. Flick, toim. *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*. Washington D.C., Yhdysvallat: SAGE, pp. 170-184.
- Search For Common Ground, 2006. *Conflict assessment module*, Lontoo: UKAID.
- Seppä, T., 2010. Englantilainen koulukunta ja Darfur: humanitaarisen intervention ja suojeluvastuun problematiikasta. Teoksessa: V. Harle, toim. *Näkökulmia kansainvälisen politiikan tutkimukseen*. Tampere: Tampereen Yliopisto, pp. 79-112.
- Shurkin, M., 2014. *France's war in Mali - Lessons for an expeditionary army*, Santa Monica, Kalifornia, Yhdysvallat: RAND Corporation.
- Sköns, E., 2016. The implementation of the peace process in Mali: a complex case of peacebuilding. Teoksessa: S. I. P. R. Institute, toim. *SIPRI Yearbook 2015*. Tukholma, Ruotsi: Stockholm International Peace Research Institute, pp. 159-188.
- Suomen pysyvä edustusto EU:ssa, 2016a. *Euroopan Unionin sotilaskomitean kokous asevoimien komentajien kokoonpanossa 7.-8.11.2016*, Bryssel, Belgia: Ulkoministeriö.
- Suomen pysyvä edustusto EU:ssa, 2016. *EU:n sotilaskomitean kokouspöytäkirja 8.12.2016*, Bryssel: Ulkoministeriö.
- Techau, J., 2016. *Carnegie Europe - The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?*. [Online]
 Saatavissa: <http://carnegieeurope.eu/strategiceurope/?fa=63994>
 [Haettu 9 Huhtikuu 2017].
- Trümpler, T. & Lehtinen, J., 2016. *Safer Globe Finland - EU:n kriisinhallinta - Globaalistrategian analyysi*. [Online]
 Saatavissa: <https://saferglobe.fi/eun-kriisinhallinta/3-globaalistrategian-analyysi/>
 [Haettu 20 Maaliskuu 2017].
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A., 2002. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Tammi.
- Ulkoasiainministeriö, 2009. *Suomen kokonaisvaltainen kriisinhallintastrategia*, Helsinki: Ulkoasiainministeriö.
- Ulkoasiainministeriö, 2017. *Kriisinhallinta*. [Online]
 Saatavissa: <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?nodeid=49302>
 [Haettu 9 Huhtikuu 2017].
- UN DPKO, 2017. *Peacekeeping Fact Sheet*. [Online]
 Saatavissa:
<https://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml#MINUS>
 [Haettu 3 Huhtikuu 2017].
- United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2016. *What is peacekeeping?*. [Online]

- Saatavissa: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>
[Haettu 15 Elokuu 2016].
- Walther, O. J. & Christopoulos, D., 2015. Islamic Terrorism and the Malian Rebellion. *Terrorism and Political Violence*, 27(3), pp. 497-519.
- Whitlock, C., 2013. *Pentagon deploys small number of troops to war-torn Mali*. [Online]
Saatavissa: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/pentagon-deploys-small-number-of-troops-to-war-torn-mali/2013/04/30/2b02c928-b1a0-11e2-bc39-65b0a67147df_story.html?utm_term=.843d9d879c14
[Haettu 14 Maaliskuu 2017].
- Wiklund, C. H. & Skeppström, E., 2014. *European Union Training Mission Mali - Challenges & Opportunities*, Tukholma, Ruotsi: FOI.
- Williams, H., 2011. Kantian perspectives on intervention: transcending rather than rejecting Hobbes. Teoksessa: R. Prokhovnik & G. Slomp, toim. *International political theory after Hobbes: Analysis, interpretation and orientation*. Houndsmills: Palgrave Macmillan, pp. 102-122.
- Yhdistyneet Kansakunnat, 2010. Chapter 8: Analysis and Planning. Teoksessa: *Civil Affairs Handbook*. New York: Yhdistyneet Kansakunnat, pp. 102-128.
- Yhdistyneet Kansakunnat, 2014. *Integrated Assessment and Planning Handbook*, New York: Yhdistyneet Kansakunnat.
- Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto, 2013. *Resolution 2100*, New York, Yhdysvallat: Yhdistyneet kansakunnat.
- Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto, 2014. *Resolution 2164*, New York, Yhdysvallat: Yhdistyneet kansakunnat.
- Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto, 2015. *Resolution 2227*, New York, Yhdysvallat: Yhdistyneet kansakunnat.
- Yhdysvaltain armeija, 2014. *FM 3-24 MCWP 3-33.5 Insurgencies and countering insurgencies*. Washington DC.: Yhdysvaltain armeija.
- Yhdysvaltain ilmavoimien doktriiniosasto, 2012. *Annex 3-0 Operations and planning: Assessment measures*, Washington DC: Yhdysvaltain ilmavoimat.
- Yhdysvaltain merijalkaväki, 2006. *Small-unit leader's guide to counterinsurgency*. s.l.:s.n.
- Yhdysvaltain puolustushaarakomentajien neuvosto, 1995. *Joint publication 3-07: Joint Doctrine for Military Operations Other Than War*, Washington D.C., Yhdysvallat: Yhdysvaltain puolustushaarakomentajien neuvosto.
- Yhdysvaltain puolustushaarakomentajien neuvosto, 2011. *Joint publication 5-0: Joint Operation Planning*. Washington DC.: Yhdysvaltain puolustushaarakomentajien neuvosto.

Yhdysvaltojen kehitysapuvirasto USAID, 2012. *Conflict Assesment Framework - Application Guide*, Washington DC: Yhdysvaltojen kehitysapuvirasto USAID.

Yhdysvaltojen kehitysapuvirasto USAID, 2012. *Conflict assessment framework*, Washington DC: Yhdysvaltojen kehitysapuvirasto USAID.

Yle Uutiset, 2013. *Länsi-Afrikan mallioppilas Mali romahti vuodessa*. [Online]

Saatavissa: <http://yle.fi/uutiset/3-6456242>

[Haettu 8 Huhtikuu 2017].

Zandee, D., 2016. *EU Global Strategy: from design to implementation*, Haag, Alankomaat: Clingendael.

LIITTEET

LIITE 1: ESIMERKKI ASIANTUNTIJAHAASTATTELUN KYSYMYSPATTERISTOSTA

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta Malissa – Asiantuntijahaastattelukysymykset

EUTM Mali

EU osallistuu Malissa kriisinhallintaan laajemman Sahel strategian pohjalta sotilaskoulutusoperaatio EU Training Mission Malilla sekä siviilikriisinhallintamissio EUCAP Sahel Malilla. Yhdessä EUTM Mali sekä EUCAP Sahel Mali muodostavat EU:n kokonaisvaltaisen kriisinhallinnan Malissa. Kokonaisvaltainen kriisinhallinta kuitenkin näyttäytyy erilaisena ja eri tavoin organisaatiosta ja tasosta riippuen.

Alla olevilla 16:sta kysymyksellä pyritään selvittämään teidän mielipiteenne EU:n kriisinhallinnasta Malissa, Malin nykytilanteesta sekä EU:n toiminnan tehokkuudesta ja vaikuttavuudesta. Vastatkaa kysymyksiin oman organisaationne näkökulmasta ja oman tehtävänne tasolla.

EU:n tavoitteet ja toimet Malissa

- 1) Mitkä ovat mielestänne EUTM Malin suurimmat saavutukset?
- 2) Mitkä ovat mielestänne EUCAP Sahel Malin suurimmat saavutukset?
- 3) Ovatko EU:n tavoitteet, terrorismin torjunta, asevoimien toimintakyvyn palauttaminen, viranomaisten toimintakyvyn palauttaminen ja valtiojohtoisen toiminnan palauttaminen Malin pohjoisosaan, mielestänne saavutettavissa?
 - a) Jos tavoitteet ovat mielestänne saavutettavissa, mitkä tekijät mahdollistavat tämän ja minkälaisen aikajänteen EU tarvitsee tavoitteiden saavuttamiselle?
 - b) Jos tavoitteet eivät ole mielestänne saavutettavissa, mitkä tekijät ovat määräävimpiä tavoitteiden ongelman suhteen (esimerkiksi vajaat taloudelliset resurssit, toiminnan keskittäminen väärin suhteessa Malin tilanteeseen)?

Kokonaisvaltainen kriisinhallinta tällä hetkellä/palveluksenne aikana

- 4) Onko mielestänne EU:lla kriisinhallinnassa operatiivista (käytännön toiminnassa näkyvää) kokonaisvaltaista toimintaa Malissa?
- 5) Ovatko EUTM Malin²⁰² ja EUCAP Sahel Malin²⁰³ mandaatit mielestänne toisiaan tukevia?

²⁰² Unioni toteuttaa sotilaskoulutusoperaation, jäljempänä 'EUTM Mali', tarjotakseen Malin eteläosassa sotilaalista ja koulutuksellista neuvontaa Malin asevoimille, jotka toimivat laillisten siviiliviranomaisten valvonnassa, tarkoituksena myötävaikuttaa Malin asevoimien sotilaallisten valmiuksien palauttamiseen niin, että ne voivat toteuttaa alueellisen koskemattomuuden palauttamiseen ja terroristiryhmien aiheuttaman uhkan vähentämiseen tärkeitä sotilasoperaatioita. EUTM Mali ei osallistu taisteluoperaatioihin. (Euroopan Unionin Neuvoston päätös 2013/34/YUTP,

annettu 17 päivänä tammikuuta 2013)

²⁰³ [Tukeakseen Malin ripeää toimintaa valtion arvovallan palauttamisessa] EUCAP Sahel Mali auttaa ja neuvoo sisäisestä turvallisuudesta vastaavia joukkoja uuden hallituksen vahvistaman turvallisuutta koskevan uudistamisen

- a) Jos mielestänne mandaatit tukevat toisiaan, kuinka se näkyy EUTM Malin ja EUCAP Sahel Malin operatiivisissa toiminnoissa?
- 6) Tulisiko mielestänne EU:n kriisinhallinnassa laajentaa yhteistoimintaa siviilitoimijoiden ja sotilastoimijoiden välillä?
- 7) Jos Malissa olisi yksi EU:n kriisinhallintamissio, jossa yhden johdon ja yhden yleisorganisaation alla toimisi sekä siviilitoimijoita että sotilastoimijoita ja mandaatti kattaisi nykyisten EUTM Malin ja EUCAP Sahel Malin mandaatit, olisiko mielestänne EU:lla paremmat, yhtä hyvät kuin nykyiset, vai nykyistä huonommat mahdollisuudet Malin operaatiolle ja missiolle asetettujen tavoitteiden saavuttamiselle?

Measure of Performance

Measure of Performance (MoP) -mittarilla arvioidaan sitä kuinka hyvin tai tehokkaasti organisaatio toteuttaa annetut tehtävät tavoitteet silmällä pitäen. MoP:in voidaan nähdä vastaavan kysymykseen ”tehtiinkö asia oikein?”.

- 8) Tekeekö EUTM Mali mielestänne sille mandaatissa määritellyt tehtävät tehokkaasti?
- 9) Onko EUTM Malille määritelty tehtäviä, jotka se voisi toteuttaa tehokkaammin yhteistyössä EUCAP Sahel Malin kanssa?

Measure of Effectiveness

Measure of Effectiveness (MoE) -mittarilla arvioidaan sitä onko organisaatiolle annetut tehtävät oikeat tavoitteiden saavuttamista varten. MoE:n voidaan nähdä vastaavan kysymykseen ”tehdäänkö oikeita asioita?”.

- 10) Ovatko mielestänne EUTM Malille mandaatissa määrätty tehtävät riittäviä, jotta niillä voidaan saavuttaa EU:n strategiset tavoitteet Malissa?
- 11) Onko mielestänne EUTM Malille mandaatissa määrätty tehtäviä, jotka EUCAP Sahel Mali voisi toteuttaa paremmin tai tehtäviä, jotka tulisi olla siviilitoimijan toteuttamia?
- 12) Onko mielestänne EUCAP Sahel Malille mandaatissa määrätty tehtäviä, jotka EUTM Mali voisi toteuttaa oman mandaattinsa alaisuudessa paremmin tai tehtäviä, jotka tulisi olla sotilastoimijan toteuttamia?

EU:n globaalistrategia Malissa

EU:n globaalistrategia on syksyllä 2016 lanseerattu EU:n pitkän tähtäimen visio maailmasta ja EU:n roolista siinä. Globaalistrategian viidestä yleistavoitteen osiosta kriisinhallintaan liittyvät EU:n yhteinen puolustus ja turvallisuus; terrorismin torjunta; alueellinen resilienssi [sietokyky kriiseille]; osa yhteistä lähestymistapaa kriiseihin ja konflikteihin; rauhallinen ja menestyvä Afrikka.

- 13) Tukeeko mielestänne EUTM Mali yleisellä tasolla EU:n yhteisiä arvoja ja visiota a) mandaatissa b) operatiivisessa toiminnassa?

täytäntöönpanossa yhteen sovitetusti muiden kansainvälisten toimijoiden, muun muassa MINUSMAN kanssa seuraavin tavoittein: — niiden operatiivisen tehokkuuden parantaminen, — niiden komentoketjujen uudelleen rakentaminen, — hallinto- ja oikeusviranomaisten aseman vahvistaminen niiden operaatioiden johtamisessa ja valvonnassa, ja — niiden uudelleen maan pohjoisosaan sijoittamisen helpottaminen. (Euroopan Unionin Neuvoston päätös 2014/219/YUTP, annettu 15 päivänä huhtikuuta 2014)

- 14) Tukeeko mielestänne EUTM Mali EU:n yhteistä turvallisuutta mandaatissa ja operatiivisessa toiminnassa?
- a) Onko kriisinhallinnalla Malissa mielestänne rooli EU:n puolustuksen kehittämisessä?
- 15) Tukeeko mielestänne EUTM Mali alueellista resilienssiä a) mandaatissa b) operatiivisessa toiminnassa?
- 16) Onko mielestänne EU:lla ja EU:n jäsenmailla yhteinen lähestymistapa kriisinhallintaan?
- a) Jos mielestänne EU:lla on yhteinen lähestymistapa, näkyykö tämä EUTM Malin sisäisessä toiminnassa ja/tai yhteistoiminnassa EUCAP Sahel Malin kanssa?

1. Nature of the Conflict

1. What are the "triggering events" that brought this conflict into mutual awareness?
2. What is the historical context of this conflict in terms of (1) the ongoing relationship between the parties and (2) other, external events within which this conflict is embedded?
3. Do the parties have assumptions about conflict that are discernable by their choices of conflict metaphors, patterns of behavior, or clear expressions of their attitudes about conflict?
4. Conflict elements:
 1. How is the struggle being expressed by each party?
 2. What are the perceived incompatible goals?
 3. What are the perceived scarce rewards?
 4. In what ways are the parties interdependent? How are they interfering with one another? How are they cooperating to keep the conflict in motion?
5. Has the conflict vacillated between productive and destructive phases? If so, which elements were transformed during the productive cycles? Which elements might be transformed by creative solutions to the conflict?

2. Styles of Conflict

1. What individual styles did each party use?
2. How did the individual styles change during the course of the conflict?
3. How did the parties perceive the other's style?
4. In what way did a party's style reinforce the choices the other party made as the conflict progressed?
5. Were the style choices primarily symmetrical or complementary?
6. From an external perspective, what were the advantages and disadvantages of each style within this particular conflict?
7. Can the overall system be characterized as having a predominant style? What do the participants say about the relationship as a whole?
8. From an external perspective, where would this conflict system be placed in terms of cohesion and adaptability?
9. Would any of the other system descriptions aptly summarize the system dynamics?

3. Power

1. What attitudes about their own and the other's power does each party have? Do they talk openly about power, or is it not discussed?
 2. What do the parties see as their own and the other's dependencies on one another? As an external observer, can you classify some dependencies that they do not list?
 3. What power currencies do the parties see themselves and the other possessing?
 4. From an external perspective, what power currencies of which the participants are not aware seem to be operating?
 5. In what ways do the parties disagree on the balance of power between them? Do they underestimate their own or the other's influence?
 6. What impact does each party's assessment of power have on subsequent choices in the conflict?
 7. What evidence of destructive "power balancing" occurs?
 8. In what ways do observers of the conflict agree and disagree with the parties' assessments of their power?
 9. What are some unused sources of power that are present?
4. Goals
1. How do the parties clarify their goals? Do they phrase them in individualistic or system terms?
 2. What does each party think the other's goals are? Are they similar or dissimilar to the perceptions of self-goals?
 3. How have the goals been altered from the beginning of the conflict to the present? In what ways are the prospective, transactive, and retrospective goals similar or dissimilar?
 4. What are the content goals?
 5. What are the relational goals?
 6. What is each party's translation of content goals into relationship terms? How do the two sets of translations correspond or differ?
5. Tactics
1. Do the participants appear to strategize about their conflict choices or remain spontaneous?
 2. How does each party view the other's strategizing?
 3. What are the tactical options used by both parties?
 4. Do the tactical options classify primarily into avoidance, competition, or collaborative tactics?

5. How are the participants' tactics mutually impacting on the other's choices? How are the tactics interlocking to push the conflict through phases of escalation, maintenance, and reduction?
6. Assessment
 1. What rules of repetitive patterns characterize this conflict?
 2. Can quantitative instruments be used to give information about elements of the conflict?
7. Self-Regulation
 1. What options for change do the parties perceive?
 2. What philosophy of conflict characterizes the system?
 3. What techniques for self-regulation or system-regulation have been used thus far? Which might be used productively by the system?
8. Attempted Solutions
 1. What options have been explored for managing the conflict?
 2. Have attempted solutions become part of the problem?
 3. Have third parties been brought into the conflict? If so, what roles did they play and what was the impact of their involvement?
 4. Is this conflict a repetitive one, with attempted solutions providing temporary change, but with the overall pattern remaining unchanged? If so, what is that overall pattern?
 5. Can you identify categories of attempted solutions that have not been tried?

EC Check list for root-causes of conflict**1. Legitimacy of the State**

Are there proper checks and balances in the political system? Respect of the Constitution, ability of the Parliament and the judiciary to check on the executive, devolution of powers and ability of regional authorities (if any) to counterbalance central power...

How inclusive is the political/administrative power? Ethnic and religious representativeness of the government, equality of access to political activity, participative decision-making, fair recruitment in the administration and other public institutions...

What is the overall level of respect for national authorities? Historical resentments against State authority, existence of independentist movements, parties advocating for extreme solutions (revolutionary or reactionary) to perceived shortcomings, perceived ability of the State to answer people's needs

Is corruption widespread? Overall level of corruption, existence of anti-corruption programmes, widespread bribery in bureaucracies, collusion between private sector and civil servants

2. Rule of law

How strong is the judicial system? Independence and effectiveness of the judiciary, equality of all citizens before the law, effective possibility to undertake legal action against state decisions, enforcement of legal decisions

Does unlawful state violence exist? Participation of security forces in illegal activities (road blocks, extortion, others), effective prosecution of human rights abuses by security forces, existence of a minimal human rights framework for their operation, prison conditions

Does civilian power control security forces? Influence of security forces over political decision-making, role of the Parliament in debating/checking their use, existence of open debate and media/academic scrutiny on the security sector

Does organised crime undermine the country's stability? Control of a significant part of the country/economy by criminal networks (drugs, natural resources, human trafficking), existence

of private armies or armed para-military groups acting with impunity, proper re-integration of former combatants into social life

3. Respect for fundamental rights

Are civil and political freedoms respected? Respect of right to vote/eligibility, protection of civil liberties including freedom of speech & of assembly, free and fair elections respecting the rights of the opposition

Are religious and cultural rights respected? Punition by law of religious, ethnic or cultural discrimination, recognition of minority languages e.g. in education, definition of the state with no reference to a dominant religious/cultural identity

Are other basic human rights respected? Prosecution of human rights violations (torture, illegal detention), gender equality, freedom of private practices (dress codes, private life etc.), adherence to and implementation of commitments under international human rights treaties and conventions, effective operation of human rights monitoring by NGOs and/or international organisations

4. Civil society and media

Can civil society operate freely and efficiently? Protection of NGOs and right of association by the state, liveliness of civil society, access to staff, training, resources and others, ability to influence policy processes and solve tensions between communities

How independent and professional are the media? Censorship by government, independence of the media from partisan agendas and political or private interests, ability to reflect the views of all social groups, access of journalists to professional training 3

5. Relations between communities and dispute-solving mechanisms

How good are relations between identity groups? Ability of major identity groups to mix together, frequency of outbursts of racial/religious violence, perpetuation of negative stereotypes or mutual suspicions by collective memory and culture, existence and effectiveness of reconciliation mechanisms (e.g. justice commissions)

Does the state arbitrate over tensions and disputes between communities? Existence and effectiveness of mechanisms arbitrating between conflicting parties (wisemen, elders, ombudsmen), political manipulation of ethnic/identity differences, existence of regional fora for conflict prevention/resolution

Are there uncontrolled flows of migrants/refugees? Social friction between migrant and host communities (e.g. adverse pressure on food, water etc.), respect for basic rights of migrants/refugees, impact of migration flows on ethnic/identity balance of host regions

6. Sound economic management

How robust is the economy? Income dependency on a limited number of sectors (e.g. one single agricultural product or industry or remittance), capacity to react to natural disasters or international conditions (f.i. massive swings in commodity prices)

Is policy framework conducive to macro-economic stability? Stability of main macro-economic fundamentals (inflation, public deficit, current accounts), ability to attract investment (both domestic and FDI), implementation of policies negotiated with IFIs

How sustainable is the state's environmental policy? Fairness of management of natural resources (e.g. water), anticipation of possible internal or external conflicts over natural resources, risk of serious environmental degradation (f.i. desertification) forcing people into exile or threatening traditional ways of life

7. Social and regional inequalities

How are social welfare policies addressed? Overall level of literacy, health, sanitation, development of safety nets & income policies (or, by default, existence of alternative social mechanisms ensuring local or family solidarity), correct anticipation of massive demographic changes by public policies (especially urbanisation and youth unemployment)

How are social inequalities tackled? Trend for poverty and marginalisation (especially in absolute terms), vulnerability of least-favoured segments of society, fairness of access to education, health care, jobs, economic opportunities (including women and minorities), existence of public policies addressing inequalities among communities through land reform, quota systems, social programmes or others

How are regional disparities tackled? Urban/rural gaps, existence of regions lagging behind in terms of economic development or particularly affected by lack of vital resources, redistributive policies between regions

8. Geopolitical situation

How stable is the region's geopolitical situation? Relations with the country's neighbours, pending border issues, dependency of the country on unstable neighbours for vital assets (e.g. access to sea or water), effectiveness of regional conflict-resolution mechanisms

Is the state affected by external threats? Destabilising policies of outside forces, existence of pro-active ethnic communities/diaspora abroad, ability to control arms trafficking

Is the state affecting regional stability? Support to militias or rebel groups operating on neighbouring territories, protection of war criminals or rebel groups from neighbouring states, exploitation of the country's natural resources for foreign policy purposes, presence of illicit international activities on the country's territory